

Trabajo Fin de Máster

EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL URBANISMO: SU INCIDENCIA EN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE Y NO URBANIZABLE

Autor

Germán JIMÉNEZ RUIZ

Director

Fernando LÓPEZ RAMÓN

Facultad de Derecho

Año 2012

SUMARIO

I. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: ANTECEDENTES NORMATIVOS

1. La histórica inaplicación del principio de desarrollo sostenible al urbanismo derivada de su desconexión con el medio ambiente

A) La inaplicación del principio de desarrollo sostenible en el ámbito urbanístico

B) La integración entre urbanismo y medio ambiente derivada de la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico

2. La desconexión entre urbanismo y medio ambiente en la Ley 6/1998: la falta de exigencia del respeto al principio de desarrollo sostenible

3. La reacción de las Comunidades Autónomas frente a la Ley 6/1998 (I): la previsión del principio de desarrollo sostenible y la definición de un modelo de ocupación de suelo por parte del planeamiento

A) El desarrollo urbanístico sostenible como objetivo y fin de la actividad urbanística

B) La definición de un modelo de ocupación de suelo por parte del Plan General. La opción legislativa por un modelo de ocupación compacto

4. La reacción de las Comunidades Autónomas frente a la Ley 6/1998 (II): la plasmación del principio de desarrollo sostenible en la clasificación del suelo

A) La clasificación de suelo no urbanizable de terrenos inidóneos para el desarrollo urbanístico conforme al modelo de ciudad y/o a criterios territoriales

B) La vinculación de la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento

C) La matización del carácter residual del suelo urbanizable mediante la exigencia de su clasificación expresa en el planeamiento. La distinción entre suelo urbanizable delimitado y suelo urbanizable no delimitado

D) La desclasificación del suelo urbanizable mediante Ley

5. Conclusión

II. LA CONCEPCIÓN SOSTENIBLE DEL URBANISMO EN LA UNIÓN EUROPEA COMO PRECURSORA DEL CAMBIO NORMATIVO ESTATAL

III. LA LEY 8/2007 DE SUELO: EL CAMBIO DE TENDENCIA ESTATAL HACIA EL URBANISMO SOSTENIBLE

1. El escenario previo a la Ley 8/2007: el resultado de un desarrollo urbanístico insostenible

2. La conexión entre urbanismo y medio ambiente en la Ley 8/2007 -TRLRS'08- (I): su plasmación en criterios y determinaciones de sostenibilidad

3. La conexión entre urbanismo y medio ambiente en la Ley 8/2007 -TRLRS'08- (II): su incidencia en el régimen de clasificación del suelo

4. Conclusión

IV. LA ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA A LA LEY 8/2007 Y EL TRLRS'08

1. La adaptación de la normativa autonómica a la Ley 8/2007 y el TRLRS'08 en relación con el régimen de clasificación del suelo

2. La adaptación de la Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón

3. Conclusión

V. EL PRINCIPIO DE URBANISMO SOSTENIBLE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

VI. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

I. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: ANTECEDENTES NORMATIVOS

1. La histórica inaplicación del principio de desarrollo sostenible al urbanismo derivada de su desconexión con el medio ambiente

La expresión “desarrollo sostenible” tiene su origen en la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en 1983, cuyo informe final, titulado “Nuestro futuro común” (conocido como “*Informe Brundtland*”) y publicado en 1987, definió el desarrollo sostenible como “*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” -LOZANO CUTANDA (2007: p. 51) -.

Posteriormente, el desarrollo sostenible adquirió carta de naturaleza política al ser adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se celebró en 1992 -MENÉNDEZ REXACH (2003: p.343) y, hasta la fecha, se ha consolidado no sólo como un objetivo de las políticas ambientales recogido en los documentos y programas internacionales¹ y nacionales, sino en un auténtico principio jurídico del Derecho comunitario y nacional.

En concreto, en el ámbito comunitario dicho principio se recoge en el artículo 11 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, consolidado según Tratado de Lisboa²) -antiguo artículo 6 TCE-, que lo define en los siguientes términos: “*las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*”.

En la Constitución Española también aparece este principio, aunque no se alude al mismo de forma expresa. Como indica su Preámbulo, es imprescindible “*promover el progreso de la... economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*”, pero conforme a una “*utilización racional de todos los recursos naturales... con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida*” (art. 45).

En consecuencia, el principio de desarrollo sostenible se fundamenta en un desarrollo económico en armonía y equilibrio con la protección del medio

¹ En relación con el marco internacional de la protección del medio ambiente y el principio de desarrollo sostenible *Vid.* Lozano Cutanda (2007: p. 51 a 70).

² Tratado de 25 de marzo 1957, ratificado por Instrumento de 13 de diciembre 2007.

ambiente -tal como recogió por primera vez la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre³- que, a su vez, es indisociable de la calidad de vida de las generaciones futuras.

En el ámbito urbanístico, el desarrollo sostenible se fundamenta en los artículos 45, 46 y 47 -tal como se refleja en la normativa autonómica que desde la década de los años noventa ha recogido este principio, y que más adelante veremos-, ya que, en esencia, recoge los objetivos de un desarrollo urbanístico sostenible -MENÉNDEZ REXACH (2003: p. 141)-: protección y conservación del medio ambiente a través de la utilización racional de los recursos naturales, para proteger y mejorar la calidad de vida de las personas (art. 45); promoción y conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46); y derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47).

Actualmente no existe ninguna duda respecto a la *“prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística”*, tal como señala la Ley 42/2007, 13 diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art. 2.f).

Sin embargo, nuestra legislación urbanística se ha caracterizado por una desconexión en relación con la protección del medio ambiente, ya que, con carácter general, la actividad urbanística y, en concreto, el planeamiento urbanístico, no debían someterse a criterios de sostenibilidad y de respeto al medio ambiente.

Como consecuencia de ello, el planeamiento urbanístico -y el desarrollo y la ordenación de la ciudad- no se sujetaba, hasta fechas recientes, a criterios ambientales ni debía ser objeto de evaluación ambiental, de modo que régimen urbanístico y protección ambiental constituían dos ámbitos independientes carentes de conexión alguna, a pesar de las afecciones medio ambientales que genera la actividad urbanística⁴.

³ La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre fue la primera norma que incluyó entre sus principios inspiradores las exigencias del desarrollo sostenible en su artículo 2, aunque sin mencionar esta expresión, tal como reconoció la STC 102/1995 -MENÉNDEZ REXACH (2009: p. 124)-. En concreto, el precepto aludía en su artículo 2.1.c) a *“la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora”*.

⁴ Afecciones que no solo derivarían de la antropización de nuevo suelo -como la degradación de los ecosistemas-, sino del propio modelo urbano, del que dependerá en gran parte el futuro consumo de recursos y de energía (agua, energía eléctrica, hidrocarburos, etc.), y que, en último término, son susceptibles de afectar a nuestra calidad de vida y, lo que es más importante, a la vida de generaciones futuras.

La única relación entre urbanismo y medio ambiente derivaba de la vinculación del planeamiento y de la actividad urbanística a la normativa de protección sectorial (aguas, costas, espacios de la *Red Natura 2000*, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, etc.), de modo que más allá de estas limitaciones el urbanismo no tenía conexión alguna con la protección del medio ambiente.

En el ámbito estatal esta desconexión resulta evidente, ya que, por un lado, únicamente a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, el desarrollo urbanístico se somete a criterios de sostenibilidad, vinculando éste a necesidades reales de crecimiento y, por otro lado, la exigencia de que el planeamiento urbanístico fuera objeto de evaluación ambiental surge a raíz de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Por su parte, en el ámbito autonómico, desde finales de la década de los años noventa se recogió expresamente el desarrollo sostenible como principio informador de la actividad urbanística y, a su vez, también se sometió el planeamiento urbanístico a evaluación ambiental, incluso en un momento anterior, tal como se desarrolla a continuación de forma somera.

A) La inaplicación del principio de desarrollo sostenible en el ámbito urbanístico

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LRSV) no recogió el principio de desarrollo sostenible ni previó un régimen de clasificación del suelo conforme al mismo, tal como veremos con mayor detenimiento en un momento posterior.

A pesar de ello, durante su vigencia la mayoría de las Comunidades Autónomas incluyeron a éste entre los principios y objetivos de la actividad urbanística, si bien ello no tuvo un reflejo claro y concreto en el propio régimen urbanístico, pues, por ejemplo, en la mayoría de ellas, la clasificación del suelo urbanizable no se vinculaba a necesidades reales de crecimiento.

En cualquier caso, lo cierto es que la legislación urbanística autonómica vigente durante la LRSV permitía al planificador y a la Administración urbanística controlar el crecimiento urbanístico conforme a parámetros de racionalidad y sostenibilidad. Para ello, dicha normativa facultaba al planificador a clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que no respondieran al modelo urbanístico y territorial o resultaran contrarios a criterios territoriales.

Sin embargo, el escenario que hemos vivido durante la vigencia de la LRSV, caracterizado por planes urbanísticos exageradamente desarrollistas, demuestra la inoperancia de esta normativa autonómica y la inaplicación del principio de desarrollo sostenible en la práctica urbanística.

En efecto, la realidad urbanística española de los últimos años pone de manifiesto una voluntad política generalizada hacia el urbanismo y la vivienda como principales motores de la economía, protagonizada por un desarrollo urbanístico expansionista, desorbitado y al margen de criterios de racionalidad urbana y de necesidades reales de crecimiento.

El urbanismo ha constituido hasta la crisis económica en la que se encuentra inmersa España la principal fuente de financiación de los Ayuntamientos -y una gran fuente de financiación del resto de Administraciones Públicas-; y no sólo eso, sino que el desarrollo urbanístico ha facilitado, desde el punto de vista económico, la ejecución de grandes obras públicas. En este sentido, cabe pensar, por ejemplo, en la monetarización de la cesión del aprovechamiento municipal -o en los ingresos públicos derivados de las transacciones de suelo y de viviendas-, así como en alteraciones de la clasificación y/o calificación del suelo con el único objeto de llevar a cabo, con sus plusvalías, grandes obras y proyectos -estaciones de esquí, estaciones de transporte, equipamientos...-, sin tener en cuenta en muchos casos criterios de racionalidad y sostenibilidad.

Probablemente, la legislación estatal (LRSV) contribuyó a crear esta situación -junto con la coyuntura económica del momento- pues primaba el desarrollo económico sobre la protección del medio ambiente, de modo que el interés general que subyacía a la utilización del suelo respondía a criterios exclusivamente económicos y el suelo era considerado un recurso económico más que un recurso natural -VAQUER CABALLERÍA (2008:p. 42)-⁵.

Pero también es cierto que con anterioridad a esta norma la legislación estatal siempre ha estado presidida por una concepción expansionista de la ciudad -MARTÍN REBOLLO (2003: p. 47)⁶-, que ha regido el planeamiento

⁵ La justificación de esta norma se encuentra en la libertad de la iniciativa particular en la implantación de actividades, es decir, en la actividad empresarial, siendo su finalidad paliar el problema de la carestía del suelo y de la vivienda -PEMÁN GAVÍN (2003: p. 98)-.

⁶ En concreto, el autor señala que el proceso urbanizador constituye *“un fenómeno reciente que tiene que ver con las migraciones, el abandono del campo y del mundo rural por mor de la industrialización y sus derivaciones económicas y de nivel de vida. En España, además, no resulta baladí en los años cuarenta el dato añadido de las consecuencias de la guerra civil.*

urbanístico desde la segunda mitad del siglo XX y que debe ponerse en cuestión mediante criterios de sostenibilidad -MENÉNDEZ REXACH (2003: p. 141)-.

Por ello, no debemos centrar nuestras críticas únicamente en la legislación del suelo estatal anterior, si bien hemos de reconocer que se trata de una norma que ha contribuido en gran medida a este urbanismo desarrollista, fundamentalmente mediante la atribución de un carácter residual al suelo urbanizable y su filosofía liberalizadora del suelo -a pesar de que fue matizada en gran medida por la práctica totalidad de las normas urbanísticas autonómicas y por la propia jurisprudencia⁷-. Y ello por cuanto la voluntad política que ha presidido la actividad urbanística en los últimos años se ha caracterizado por un carácter eminentemente expansionista⁸, a pesar de que el planificador urbanístico podía haber optado por modelos urbanos de carácter más contenido, conforme a la normativa autonómica.

En todo caso, lo que no podemos negar es que una aplicación estricta de los postulados y premisas de la LRSV resultaba contradictoria con una concepción sostenible del urbanismo, ya que el carácter residual del suelo

Todo ello conlleva ineludiblemente el crecimiento de las ciudades. Un crecimiento de aluvión que era y es preciso ordenar y orientar. Es la óptica de la de la expansión, de la nueva ciudad, que ha presidido casi desde siempre al derecho urbanístico”.

⁷ Como veremos posteriormente, durante la vigencia de la LRSV el planificador tenía un margen de discrecional que le permitía clasificar como suelo no urbanizable terrenos cuyo desarrollo entendiera que resultaba contrario al modelo de crecimiento urbano.

⁸ Un ejemplo de la aplicación de la LRSV lo encontramos en el Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Sobradriel, municipio ubicado en el espacio metropolitano de Zaragoza, a 17 kms. de la capital, y de una población de 600 habitantes en la fecha en que se aprobó definitivamente dicho Plan (2003). Este Plan General clasificó dos Sectores de suelo urbanizable delimitado de uso industrial, (Sector I-1 y Sector I-2), así como dos ámbitos de Urbanizable no Delimitado de uso residencial (denominados “Sobradriel” y “Los Ontines”), lo que supuso una superficie de suelo urbanizable no delimitado de 67,38 Has de uso residencial (34,02 Has del ámbito “Sobradriel”, y 33,36 Has del ámbito “Los Ontines”), que posibilitan un crecimiento cercano a 1.900 viviendas (es decir un crecimiento superior a 6.500 habitantes), y un suelo urbanizable delimitado de uso industrial con una extensión de 22,40 Has.

Sin embargo, dicho instrumento de planeamiento ni previó ni garantizó las posibilidades reales de desarrollo de dichos suelos mediante unas adecuadas infraestructuras y equipamientos que permitieran garantizar un crecimiento adecuado y sostenible. Afortunadamente, en este caso, a raíz de la iniciativa de desarrollo de uno de estos ámbitos se puso de manifiesto la necesidad de el propio Plan General previera las infraestructuras (saneamiento, abastecimiento, suministro de energía eléctrica y conexión por carretera) y equipamientos necesarios para dotar a las futuras edificaciones de unos servicios y dotaciones públicas adecuadas. Ello se realizó mediante una Modificación Aislada de Plan General, denominada “Criterios para el desarrollo del Suelo Urbanizable del Plan General de Ordenación Urbana de Sobradriel” (aprobada definitivamente en 2009), que además de delimitar los ámbitos de suelo urbanizable no delimitado, concretó el trazado de las infraestructuras (tanto interiores como exteriores) y la ubicación de los equipamientos que debían costearse con cargo a los suelos urbanizables, así como el reparto de dichas cargas entre todos los ámbitos.

urbanizable conllevaba que el desarrollo urbanístico no estuviera informado por criterios de racionalidad, eficiencia y sostenibilidad (ni respondiera a necesidades reales de crecimiento), lo que no resultaba conforme con el mandato constitucional de utilización racional del suelo (art. 45) ni con el modelo de ciudad compacta español (paradigma del urbanismo sostenible conforme a los postulados europeos).

Pero, como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional, la clasificación residual del suelo urbanizable dependía en última instancia de la efectiva clasificación del suelo no urbanizable por parte del planificador y del régimen que determinara la normativa autonómica, de modo que *“la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales)”* -STC núm. 164/2001, de 11 de junio (RTC 2001\164)⁹-. Como veremos en un momento posterior, se trata de una argumentación plenamente lógica pues en la misma Sentencia el Tribunal también concluye que el artículo 9.2ª de la LRSV otorgaba un amplio margen de actuación al legislador autonómico y al planificador urbanístico en relación con la clasificación del suelo no urbanizable.

En cualquier caso, el cambio de tendencia en la normativa estatal lo encontramos en la Ley de Suelo de 2007, que opta por un desarrollo sostenible en el que la utilización del suelo no responde únicamente a criterios económicos sino que el interés general deriva de un equilibrio entre criterios económicos, sociales y ambientales, tal como se desprende del actual artículo 2.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante, TRLS'08).

⁹ Dicha Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro diputados de los grupos parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura frente a diversos artículos de la LRSV. En concreto, por lo que ahora interesa, la Sentencia señala lo siguiente en su apartado número 15: *“se ha cuestionado también la primacía que el art. 10 LRSV habría dado a los objetivos de desarrollo económico, frente a la protección ambiental garantizada por el art. 45 CE. Los argumentos ya expuestos en el apartado anterior conducen derechamente a la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad. Hemos dicho, en primer lugar, que la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción ésta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma. Y hemos dicho también que la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo: la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades. A partir de estas premisas, en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico”*.

Se trata de una norma que, como se expondrá en los próximos apartados, pretende responder a la concepción del urbanismo que se ha ido conformando en el ámbito europeo durante la última década principalmente y que propugna un modelo de ocupación del territorio racional, sostenible y eficiente, en el que subyace la idea de ciudad compacta y de desarrollo urbanístico vinculado a necesidades reales de crecimiento.

Pues bien, a pesar de que la configuración del desarrollo sostenible que plasma la Ley estatal de suelo obedece más bien a principios que a mandatos de contenido concreto, dicho cambio normativo supone un avance respecto a la legislación autonómica anterior, ya que, entre otras cuestiones que luego veremos, vincula expresamente el desarrollo urbanístico a necesidades reales de crecimiento y exige al planeamiento la definición de un modelo de ocupación del suelo. Aunque también es cierto que dichas determinaciones en modo alguno resultan novedosas pues venían recogidas en gran parte de la normativa autonómica.

B) La integración entre urbanismo y medio ambiente derivada de la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico

Por otro lado, la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico ha supuesto la integración de la variable ambiental en su elaboración y, por ende, la conexión efectiva entre urbanismo y medio ambiente. Y ello por los dos siguientes motivos:

a) En primer lugar, por cuanto dicha evaluación se incardina en el procedimiento de tramitación del Plan, se realiza con anterioridad a su aprobación y, además, dado su carácter preventivo y estratégico, se superan las limitaciones de la evaluación ambiental de proyectos derivadas de su carácter limitado a la ejecución de un concreto proyecto.

b) En segundo lugar, por cuanto mediante la evaluación ambiental estratégica se debe analizar la sostenibilidad del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio previsto en el planeamiento, que ahora exige la nueva legislación estatal de suelo.

La evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico surge en el ámbito comunitario a raíz de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente¹⁰.

¹⁰ Las técnicas de evaluación de impacto ambiental tienen su origen en EEUU y, en concreto, en la Ley de 1969 *National Environmental Policy Act* o NEPA (Sección 102), que por primera vez exigió la preparación de un estudio o Evaluación de Impacto Ambiental -*Environmental Impact*

Directiva cuya transposición realizó el Estado mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente el legislador estatal llevó a cabo la transposición de la Directiva 2001/42/CE¹¹.

No obstante, si, como hemos avanzado, con anterioridad a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, diversas Comunidades Autónomas recogieron en su legislación el principio de desarrollo sostenible, también con anterioridad a la Directiva 2001/42 diversas Comunidades exigieron la evaluación ambiental del planeamiento. Éste es el caso de Andalucía, Baleares, Cantabria, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana, País Vasco y Canarias, que exigieron dicha evaluación ambiental mediante la aplicación del régimen normativo previsto para la evaluación de impacto ambiental o la previsión de regímenes de evaluación *sui géneris* con un contenido específico y propio¹².

Statement o EIS- para toda actuación federal de entidad que pudiera afectar de forma significativa a la calidad del medio humano -LOZANO CUTANDA (2007: p. 299)-.

¹¹ Transposición que se realizó transcurrido el plazo establecido para ello en la Directiva, que finalizaba el 21 de julio de 2004. Por ello, la Ley 9/2006 previó su aplicación a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal fuera posterior al 21 de julio de 2004, así como a aquellos otros cuyo primer acto preparatorio formal fuera anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación se produjera con posterioridad al 21 de julio de 2006 - este último supuesto se excepcionaba si se declaraba de forma motivada la inviabilidad de la evaluación - (disposición transitoria primera).

¹² La legislación autonómica que sujetó a evaluación ambiental el planeamiento urbanístico con anterioridad a la Directiva 2001/42/CE es la siguiente: Andalucía (Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental -derogada por Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental-); Baleares (Decreto 4/1986, de 23 de enero, por el que se aprueba la implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental -derogado por Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears); Cantabria (Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental en el medio ambiente -derogado por la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado-, y Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo); Extremadura (Decreto 45/1991, de 16 de abril, sobre medidas de protección del Ecosistema -derogado por la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura-); Murcia (Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia -derogada por la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada-, y Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia -derogada por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia-); Comunidad Valenciana (la vigente Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Estudios de Impacto Ambiental y el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, y la Ley 6/1994, de 5 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana -derogada por Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana-); País Vasco (la vigente Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco); Canarias (Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento -derogado por Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo).

Asimismo, otras Comunidades exigieron la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico con posterioridad a la Directiva y con anterioridad a la Ley 9/2006; en unos casos, como Madrid, La Rioja, Cantabria y Navarra se previó un régimen de evaluación que pretendía ajustarse a dicha Directiva¹³, en otros casos, como Asturias, Cataluña, Castilla y León y Murcia se apartaron de sus postulados¹⁴. Finalmente, con posterioridad a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Galicia, Cataluña, Castilla-La Mancha y Murcia regularon la evaluación ambiental estratégica conforme a los postulados de aquella norma¹⁵, de modo que actualmente todas las Comunidades Autónomas someten el planeamiento urbanístico a evaluación ambiental, en la mayor parte de los casos, mediante un régimen que resulta conforme a los postulados de la Directiva 2001/42/CE y a la Ley 9/2006, pero que se caracteriza por una total y absoluta carencia de uniformidad, fundamentalmente en lo que respecta a los concretos planes que deben ser objeto de evaluación y en peculiaridades concretas del procedimiento.

En cualquier caso, ya sea conforme a un régimen u otro, resulta determinante que, como se ha expuesto anteriormente, mediante la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico se someta el modelo de

¹³ Madrid (la vigente Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental); La Rioja (la vigente Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja); Cantabria (Ley 5/2002, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de cementerios); Navarra (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental); País Vasco (Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental).

¹⁴ Asturias (Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo); Cataluña (Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo); Castilla y León (Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León); Murcia (Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia).

¹⁵ Andalucía (Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental); Aragón (Ley 7/2006 Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón); Baleares (Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears); Canarias (Decreto 30/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba la modificación del Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo); Cantabria (Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado); Galicia (Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia); Cataluña (Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas); Castilla-La Mancha (Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha); Murcia (Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada).

ocupación del territorio -vinculado a la evolución urbana previsible-, que la legislación estatal de suelo exige que se concrete en dicho planeamiento.

Dicho esto, el análisis de la evaluación ambiental del planeamiento no es objeto de este trabajo, ya que éste se ciñe a la conexión entre urbanismo y medio ambiente mediante el principio de desarrollo sostenible, en especial, en relación con el régimen de clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable.

Para ello, realizaremos una aproximación a la génesis y evolución de este principio desde la LRSV de 1998 hasta la actualidad, analizando la legislación urbanística de reacción de las Comunidades Autónomas frente a esta norma, la concepción del urbanismo sostenible que dio origen a la Ley 8/2007 de suelo, el régimen estatal del suelo mediante el que se plasma este principio, el marco normativo autonómico actual -con especial énfasis en la regulación de la Comunidad Autónoma de Aragón-, y la jurisprudencia citada en relación con el citado principio.

2. La desconexión entre urbanismo y medio ambiente en la Ley 6/1998: la falta de exigencia del respeto al principio de desarrollo sostenible

Como todos sabemos, uno de los objetivos fundamentales de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LRSV) era incrementar la reserva de suelo urbanizable *“haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado”*, tal como señala su exposición de motivos.

Conforme a esta norma el suelo urbanizable tenía, con algunos matices que luego veremos, un carácter residual, pues conforme a su artículo 10 estaba integrado por el suelo que no constituyera suelo no urbanizable (en principio, de carácter objetivo) ni urbano (de carácter reglado conforme al artículo 8). Por ello, la LRSV en ningún caso exigía la justificación del suelo urbanizable ni la sostenibilidad del desarrollo urbanístico previsto en el planeamiento.

Ello supuso un cambio en el régimen de clasificación del suelo anterior, ya que, de conformidad con el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 el suelo no urbanizable constituía la categoría residual (art. 80.a) y, a su vez, constituían suelo urbanizable los terrenos que el planificador declarase *“aptos, en principio, para ser urbanizados”* (artículo 79.1). En consecuencia, el legislador otorgaba al

planificador la decisión relativa a la clasificación del suelo urbanizable, conforme a su discrecionalidad técnica.

Por el contrario, la LRSV vinculó el suelo no urbanizable a la existencia de “razones para su preservación” -exposición de motivos- pues pretendía que el planificador no pudiera atribuir discrecionalmente a un suelo la categoría de no urbanizable, al constituir un suelo de carácter reglado y objetivo en función de criterios de protección.

De conformidad con ello, el apartado primero del artículo 9 otorgaba esta clasificación a los terrenos “*sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público*”.

Sin embargo, el apartado segundo del citado precepto estableció un régimen jurídico del suelo no urbanizable de una mayor imprecisión, lo que supuso que quedara desdibujada la relación automática y objetiva entre suelo no urbanizable y régimen de protección por sus valores naturales -PEMÁN GAVÍN (2003: p. 130)-.

En efecto, el apartado segundo del artículo 9 otorgó al planificador amplias dosis de discrecionalidad en relación con la clasificación del suelo no urbanizable, ya que, por un lado, atribuyó esta categoría de suelo a aquellos terrenos que el Plan “*considerase necesario preservar*” por la concurrencia de los valores a que hace referencia el apartado primero; y, por otro lado, permitió que el planificador clasificase como no urbanizable el suelo que considerase inadecuado para el desarrollo urbano.

Por tanto, este segundo inciso permitió al planificador urbanístico clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que considerase que debían quedar excluidos del desarrollo urbanístico por motivos urbanísticos, como, por ejemplo, su adecuación al modelo urbano¹⁶, tal como veremos con mayor detenimiento en el apartado siguiente al analizar la legislación urbanística autonómica -legislación que en algunas Comunidades Autónomas matizó este régimen de clasificación del suelo en aras del principio de desarrollo sostenible-.

¹⁶ Asimismo, como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 164/2001, dicho precepto no configuraba un modelo urbanístico concreto, por lo que las Comunidades Autónomas ostentaban un amplio margen respecto a la regulación del suelo no urbanizable.

No obstante, lo cierto es que la preocupación por un desarrollo urbanístico sostenible desde el punto de vista ambiental y la opción por un crecimiento urbano racional no constituían objetivos de la LRSV, ya que no previó la necesidad de que el planeamiento urbanístico y, por ende, su modelo territorial estuvieran informados por criterios de sostenibilidad y de respeto al medio ambiente, a pesar de que el planeamiento es susceptible de generar afecciones e impactos -positivos y negativos- en el medio ambiente natural y urbano. La variable ambiental, por tanto, no debía tenerse en cuenta en la elaboración del planeamiento urbanístico.

Además, se trataba de una norma que, conforme al régimen de clasificación propuesto, pretendía configurar un modelo urbano expansivo, contrario al modelo de la ciudad compacta española, que primaba el crecimiento urbano sin tener en cuenta criterios urbanísticos de racionalidad y sostenibilidad, pues el suelo era considerado exclusivamente un recurso económico.

En este sentido, resultaba sorprendente que la LRSV exigiera al planificador un exhaustivo conocimiento del medio natural y de sus valores (agrícolas, forestales, ganaderos o sus riquezas nacionales) para justificar la clasificación del suelo no urbanizable, tal como exigía el artículo 9.2 y, por el contrario, no exigiera con igual contundencia y rotundidad la justificación ambiental de la clasificación del suelo urbanizable, pese a que dicha clasificación implicara la utilización de un recurso natural como es el suelo -RAZQUIN LIZÁRRAGA (2006, p. 63)-, ni la justificación de la sostenibilidad del planeamiento urbanístico -RAMÍREZ SÁNCHEZ (2003, p. 188)-. A lo que cabe añadir que el suelo constituye un recurso natural cuya utilización debe realizarse de forma racional, tal como exige el artículo 45 de la Constitución.

Pues bien, dado este escenario normativo de ausencia de incidencia de la variable ambiental en el urbanismo y, en concreto, en la elaboración del planeamiento, así como de falta de sujeción del planeamiento al principio de protección ambiental, el respeto al principio al desarrollo sostenible únicamente podía ser exigido en la normativa autonómica (tal como así sucedió) o, en caso de que ésta también guardara silencio, a través del planificador urbanístico, dentro del margen de discrecionalidad atribuido por el artículo 9.2 conforme señalaron el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo y veremos en el siguiente apartado.

En efecto, la referencia del artículo 9.2 de la LRSV a la inadecuación para el desarrollo urbano permitió al legislador autonómico defender un modelo territorial racional mediante un régimen de clasificación del suelo que

facultara al planificador la clasificación como no urbanizable aquellos terrenos respecto de los que éste no considerase conveniente su transformación por su inadecuación al modelo territorial del Municipio, a pesar de que no reuniera los valores previstos en el art. 9.1 LRSV.

De este modo, el pretendido alcance liberalizador del suelo se vio atemperado por la normativa autonómica, que matizó el régimen estatal para controlar el desarrollo urbanístico mediante la inclusión de criterios concretos que permitieran clasificar como suelo no urbanizable terrenos cuya urbanización se considerara inadecuada.

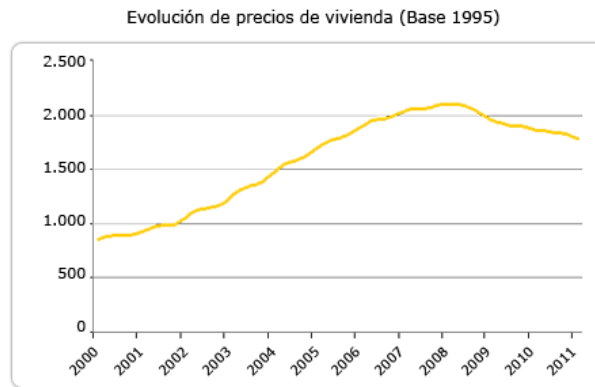
Asimismo, en la legislación autonómica encontramos numerosas referencias al urbanismo sostenible como principio informador de la actividad urbanística, llegando incluso a tener reflejo en el régimen de clasificación del suelo y en el modelo de ocupación de suelo, tal como se expondrá a continuación.

Sin embargo, en la práctica urbanística ha primado la concepción de la LRSV frente a las previsiones de la normativa autonómica citada, ya que durante la vigencia de aquélla se ha producido un enorme incremento de la ocupación del suelo, al margen de necesidades concretas de crecimiento, que ha conllevado en algunos casos un cambio desde la tradicional ciudad compacta hacia una ciudad difusa o dispersa, con graves problemas ambientales, como consumo elevado de suelo (impermeabilización o sellado de suelo, destrucción y aislamiento de ecosistemas naturales), problemas de movilidad (ineficiencia del transporte público y utilización del vehículo privado), y mayor consumo energético y sobrecontaminación -RAZQUIN LIZÁRRAGA (2006: p. 59)-, lo que favorece el cambio climático.

Asimismo, a estas consecuencias negativas respecto al medio ambiente que ha llevado este modelo urbanístico desarrollista se debe añadir su ineficacia para alcanzar uno de los principales objetivos de la LRSV, como era el abaratamiento del precio de la vivienda, tal como puede constatarse en el siguiente gráfico¹⁷, que refleja un notable incremento del precio medio de la vivienda en España desde el año 2000 (850 euros aproximadamente) hasta el año 2008 (2.100 euros)¹⁸.

¹⁷ Publicado en la página web del Ministerio de Fomento.

¹⁸ Asimismo, como indica LÓPEZ RAMÓN (2009: p. 32), entre 1997 y 2006 la revalorización acumulada de los inmuebles llegó al 183 por 100, de manera que un piso que a finales de 1997 costara 300.000 euros, en 2006 valdría 850.000 euros. En el mismo sentido, VAQUER CABALLERÍA (2008: p. 39) señala que entre 1998 y 2005 los precios de la vivienda se incrementaron un 150% y los del suelo urbano un 500%, según datos del Banco de España.



3. La reacción de las Comunidades Autónomas frente a la Ley 6/1998 (I): la previsión del principio de desarrollo sostenible y la definición de un modelo de ocupación de suelo por parte del planeamiento

Durante la vigencia de la LRSV algunas Comunidades Autónomas se adelantaron a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, vinculando el urbanismo con el medio ambiente, conforme a un régimen jurídico que pretendía garantizar un desarrollo urbanístico sostenible, como reacción al régimen estatal.

Esta vinculación se realizó fundamentalmente mediante la exigencia del respecto a los principios de sostenibilidad y racionalidad en la actividad urbanística, así como a través de una regulación de la clasificación del suelo que respondiera a dichos principios.

En concreto, el régimen de la clasificación del suelo pretendía apartarse del carácter residual del suelo urbanizable que proclamaba, con algunos matices que luego veremos, la LRSV, para lo que, por un lado, algunas normas autonómicas permitieron al planificador que clasificase como suelo no urbanizable aquellos terrenos que considerase inadecuados para el desarrollo urbano por motivos territoriales y, por otro lado, vincularon la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento. Por el contrario, otras Comunidades Autónomas se limitaron a recoger formalmente este principio sin un reflejo concreto en el régimen de clasificación del suelo.

A) El desarrollo urbanístico sostenible como objetivo y fin de la actividad urbanística

Todas las Comunidades Autónomas recogieron en su legislación urbanística vigente durante la LRSV el desarrollo sostenible como

principio informador de la actividad urbanística: Andalucía¹⁹, Aragón²⁰, Asturias²¹, Canarias²², Cantabria²³, Castilla y León²⁴, Cataluña, Extremadura²⁵, Galicia²⁶, La Rioja²⁷, Madrid²⁸, Murcia²⁹, Navarra³⁰, País Vasco³¹ y Comunidad Valenciana³².

¹⁹ Artículo 3.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, cuya redacción originaria continúa vigente en la actualidad.

²⁰ El artículo 2 de la derogada Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón establecía “*la actividad urbanística tiene por finalidades garantizar, en los términos constitucionales, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la conservación, promoción y enriquecimiento del Patrimonio Cultural Aragonés*” -derogada por Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón-.

²¹ El artículo 1.c) del vigente Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias alude al equilibrio entre bienestar económico y desarrollo sostenible como fundamento de la actividad urbanística y la ordenación del territorio, tal como ya recogía el artículo 1 de la derogada Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística. En un sentido similar se pronuncia el artículo 4.f). Dichos preceptos continúan vigentes actualmente.

²² El artículo 3 del vigente Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias -que todavía conserva su redacción originaria, de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación de Territorio de Canarias- hace referencia, entre otros, a los siguientes criterios informadores de la actividad urbanística: el desarrollo racional y equilibrado que garantice la diversidad y el óptimo aprovechamiento del suelo en cuanto recurso natural, la armonización de los requerimientos del desarrollo social y económico con la preservación y la mejora del medio ambiente urbano, rural y natural, asegurando a todos una digna calidad de vida (para las generaciones presentes y futuras), y la promoción de la cohesión e integración sociales. Asimismo, abundan en el principio de desarrollo sostenible los artículos 2, 4, 5 y 6.

²³ Artículos 3.1 y 32 de la vigente Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, que mantienen vigente su redacción inicial.

²⁴ Artículo 4. Apartado b) de la vigente Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León -que ha sido objeto de modificación por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, con el objeto de adecuarlo a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo-.

²⁵ El principio de desarrollo sostenible se recoge en los artículos 2, 3, 4 y 5 de la vigente Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. En concreto, el artículo 3 -modificado por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura para adecuarlo al régimen estatal derivado de la Ley 8/2007- ya aludía, en su redacción originaria, al desarrollo racional y equilibrado, a la armonización de los requerimientos del desarrollo económico y social con los de la preservación y la mejora del medio ambiente urbano y natural, y a la cohesión e integración social, con principios rectores de la actividad urbanística y de ordenación del territorio. Asimismo, el apartado f) del artículo 4 cita como fines de la actividad pública de uso y regulación del suelo el mantenimiento y la mejora de “*la calidad del entorno urbano... con el fin de promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, en un entorno residencial diversificado, asegurando el acceso de los habitantes en condiciones de igualdad a los equipamientos y lugares de trabajo, cultura y ocio*”.

²⁶ Artículo 4.d) y e) de la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, cuya redacción originaria continúa vigente.

²⁷ Artículo 2 de la derogada Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Actualmente, el principio de desarrollo sostenible se recoge en el artículo 3 de la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

La única excepción la encontramos en la Comunidad Autónoma de Baleares, pues no contaba con una ley urbanística³³. No obstante, con anterioridad a la LRSV la preocupación por un desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental resultaba evidente en esta Comunidad, ya que la vigente Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico regulaba el suelo rústico “*desde la óptica de su protección global frente a los procesos de desarrollo urbanístico*”, con el objeto de limitar, ordenar y reconducir “*los procesos de transformación a que se enfrenta*” -exposición de motivos-.

Asimismo, Castilla-La Mancha³⁴, que regulaba tanto el urbanismo como la ordenación del territorio en una misma norma jurídica, únicamente sometía expresamente a este principio la citada ordenación territorial, lo que, sin embargo, permitía entender aplicable dicho principio también a la actividad urbanística, pues el planeamiento debe responder en todo caso a aquella³⁵.

En este sentido, resulta significativo que, con carácter general, el reconocimiento expreso de estos principios rectores de la actuación y planificación urbanística relativos a la sostenibilidad se recogiera en un momento anterior en la normativa autonómica de ordenación del territorio.

²⁸ Artículo 3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, cuya redacción originaria continúa vigente.

²⁹ Artículo 1 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, derogada por el vigente Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

³⁰ Artículos 2 y 5 de la vigente Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuya redacción originaria se mantiene vigente.

³¹ Artículo 3 de la vigente Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco, cuya redacción originaria permanece inalterada.

³² Artículo 4 de la vigente Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana. Asimismo, la derogada Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística ya aludía a artículos 45, 46 y 47 de la Constitución como “*finés propios de la actividad urbanística y principios rectores de su desarrollo*”.

³³ Baleares no cuenta con una legislación urbanística propia, por lo que se rige por la legislación estatal supletoria. Únicamente cuenta con la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística y la Ley de Suelo Rústico citada, si bien con el objeto de adaptarse a la Ley 8/2007 adoptó la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears y la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.

³⁴ Artículo 4 de la derogada Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (posterior art. 4 del Decreto Legislativo 1/2004, que fue derogado por el vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística).

³⁵ Más si cabe por cuanto el artículo 3 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística sometía expresamente la actividad urbanística a “*los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución*”.

En efecto, la mayor parte de las leyes autonómicas que regularon en la década de los años noventa la ordenación del territorio incluían expresamente el principio de desarrollo sostenible y la utilización racional y equilibrada del territorio como uno de sus objetivos. Así, por ejemplo, la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 1992, que también aludía al equilibrio entre desarrollo socioeconómico y protección del medio ambiente³⁶.

En cualquier caso, volviendo a la legislación urbanística cabe indicar que la normativa citada aludía al desarrollo sostenible, racional y equilibrado como objetivo y fin de la actividad urbanística, con el objeto de dotar de efectividad a los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución citados. Como muestra, la definición del desarrollo urbanístico sostenible que se contenía en el artículo 3.1 del Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña³⁷ “*como la utilización racional del territorio y el medio ambiente*”, que “*comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras*”³⁸.

En esta definición se observa la necesidad de que el desarrollo urbanístico sea racional, sostenible y encuentre un equilibrio entre el progreso económico, el orden social y la preservación y la mejora del medio ambiente urbano y natural, superando de este modo la visión exclusivamente económica del suelo que imperaba en la LRSV; y ello con el objeto de no afectar a la calidad de vida de las generaciones futuras,

³⁶ En concreto, el artículo 2 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón (derogada por la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón) recogía entre los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio la “*utilización racional y equilibrada del territorio*” (apartado d), así como la promoción de una “*gestión eficaz de los recursos naturales que coordine las necesidades del desarrollo socioeconómico con las obligaciones de conservación y mejora del medio ambiente*” (apartado c). En el mismo sentido, cabe citar la todavía vigente Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia (art. 2 y 3) y la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias (art. 1), que fue derogada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

³⁷ Asimismo, el artículo 3.1 de la vigente Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria señala que su finalidad es “*contribuir a la eficacia de los derechos constitucionales a un medio ambiente adecuado, a la utilización racional de los recursos, a la mejora de la calidad de vida, a la conservación del patrimonio cultural y a una vivienda digna, de manera que la utilización del suelo propicie el interés general*”.

³⁸ Dicho artículo, cuya redacción es originaria de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, fue derogado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

conforme al concepto de desarrollo sostenible asumido desde su formulación en el *Informe Brundtland*.

A pesar de la previsión de este principio de desarrollo sostenible, éste no se reflejó de una forma uniforme en todas las normas autonómicas, ya que únicamente en algunas de ellas tuvo una incidencia real en el régimen de clasificación del suelo y en la actuación del planificador urbanístico. Por el contrario, otras normas configuraron el suelo urbanizable con carácter residual, siguiendo de este modo el régimen estatal, a pesar de que éste no respondiera precisamente a los postulados de un urbanismo sostenible.

Como veremos posteriormente, en aquellos supuestos en que el principio de desarrollo sostenible tuvo reflejo en la clasificación del suelo, éste se concretó en las siguientes determinaciones: la opción por un modelo de ocupación de suelo que estuviera informado por este principio y que, en algunos casos, debía responder al paradigma de ciudad compacta; la habilitación al planificador para clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos cuyo desarrollo considere que no resultara conforme con el modelo urbanístico y territorial -a pesar de que no reuniera los valores ambientales, paisajísticos, forestales, agrícolas o ganaderos que exigirían, conforme a la LRSV, su clasificación como suelo urbanizable-; y la vinculación del desarrollo urbanístico y de la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento.

B) La definición de un modelo de ocupación de suelo por parte del Plan General. La opción legislativa por un modelo de ocupación compacto

La apuesta por un desarrollo urbanístico sostenible que realiza la legislación autonómica que estamos analizando tiene su principal exponente en el régimen de clasificación del suelo, ya que pretende soslayar el carácter residual del suelo urbanizable de la LRSV, que resultaba claramente contrario a un urbanismo sostenible.

Pues bien, para articular este régimen diversas Comunidades Autónomas exigieron al planificador la definición previa del modelo de ocupación de suelo al que debía responder la clasificación del mismo, llegando incluso a recoger criterios de ocupación y desarrollo propios del modelo de ciudad compacta.

En efecto, por un lado, esta normativa estableció la necesidad de que el Plan General definiera el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, dado que la clasificación del suelo debía adecuarse precisamente a este modelo.

En concreto, las Comunidades Autónomas de Canarias³⁹, Castilla-La Mancha, Cataluña⁴⁰, Extremadura, Navarra y País Vasco⁴¹ exigieron, durante la vigencia de la LRSV, como una de las determinaciones del Plan General a incorporar en relación con la ordenación estructural, la definición y/o justificación del modelo de ocupación del territorio y desarrollo urbano. De una forma más ambigua e imprecisa aparece esta exigencia en la legislación de Andalucía⁴², La Rioja⁴³, Murcia⁴⁴ y Comunidad Valenciana⁴⁵.

Para ello, se exigía que el modelo de ocupación del territorio respondiera a la evolución urbana prevista en un horizonte temporal concreto -de doce años, por ejemplo, en el caso de Castilla-La Mancha⁴⁶- o a la evolución previsible a medio plazo -Extremadura⁴⁷ y Andalucía-. Asimismo, el

³⁹ Artículo 32.2.A. del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

⁴⁰ Artículo 57.2.b del derogado Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña.

⁴¹ El artículo 53.1.a) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco, cuya redacción inicial continúa vigente, alude a “*la estrategia de la evolución urbana y de la ocupación del suelo*” como determinación de la ordenación urbanística estructural.

⁴² Artículo 8.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, cuya redacción inicial continúa vigente.

⁴³ El artículo 70.1 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, cuya redacción continúa vigente, exige al Plan General una “*programación para determinar la estrategia de su desarrollo a medio y largo plazo*”.

⁴⁴ El artículo 96.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia alude a la definición, por parte del Plan General, del “modelo de ciudad”.

⁴⁵ El artículo 61.1 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, cuya redacción inicial continúa vigente, alude a “*la estrategia de evolución urbanística del municipio y los procesos de ocupación del suelo*”.

⁴⁶ El artículo 24 de la derogada Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, en su redacción dada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, establecía, entre las determinaciones del Plan General que definen su ordenación estructural el “*establecimiento de las directrices que resulten del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio asumido, previendo la expansión urbana para los doce años siguientes, sin perjuicio de mayores plazos para la reserva de suelo con destino a dotaciones e infraestructuras públicas que así lo demandaren y justificando su adecuación a los Planes de Ordenación del Territorio*” (posterior artículo 24 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística -norma derogada por el vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística-).

⁴⁷ El artículo 70.1.1.1.a) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en su redacción originaria, exigía al Plan General, como determinación de la ordenación estructural, la “*fijación de las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio, previendo la expansión urbana a medio plazo, en especial para la reserva de suelo con destino a dotaciones e infraestructuras públicas sobre la base de criterios explícitos de sostenibilidad*”. Dicho artículo fue modificado por la Ley 9/2010, de 18 de octubre.

planeamiento general debía justificar la expansión y el crecimiento urbano previsible -Madrid, que exige un Estudio de viabilidad de la sostenibilidad del modelo previsto⁴⁸, y Navarra⁴⁹ -.

El régimen de Madrid resulta sorprendente por cuanto exige un Estudio de la sostenibilidad del modelo urbano pero, sin embargo, no requiere al planeamiento urbanístico general la definición de un modelo de ocupación del territorio; y, además, no prevé el suelo no urbanizable por motivos de inadecuación territorial, de modo que el suelo que no se clasifique como no urbanizable especial ni urbano recibirá la clasificación de suelo urbanizable, lo que impediría la concreción de un modelo urbano y su posterior análisis.

Por otro lado, algunas legislaciones autonómicas también apostaron por un modelo de ocupación de suelo que, como veremos posteriormente, responde al paradigma de la ciudad compacta que se ha ido fraguando en el ámbito comunitario fundamentalmente durante la última década, y que prima la rehabilitación y la renovación del suelo existente frente a la nueva ocupación de suelo, así como la eficiencia de recursos y el ahorro energético. Éste es el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Extremadura, País Vasco y, de una forma más genérica, Asturias⁵⁰.

En concreto, el derogado Decreto Legislativo 1/2005 de Cataluña, en su artículo 3.2 se decantaba por un modelo urbano compacto que evitara la dispersión en el territorio, favoreciera la cohesión social, la rehabilitación y la renovación del suelo urbano, y la mejora de los sistemas de vida

⁴⁸ El artículo 43.b) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, cuya redacción inicial continúa vigente, exige que el Plan General incluya un Estudio de viabilidad en el que *“se justificará la sostenibilidad del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado, así como su viabilidad en función de las capacidades de iniciativa y gestión y las posibilidades económicas y financieras, públicas y privadas, en el término municipal”*.

⁴⁹ Conforme al artículo 51.1 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo el Plan General Municipal debe definir *“una Estrategia y Modelo municipal de ocupación del territorio”*. A su vez, su apartado tercero exige la *“justificación del modelo de desarrollo urbanístico propuesto”* y de *“las dimensiones del crecimiento que derive de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que delimite”* y, que en concreto, éstas sean *“adecuadas para completar sus tramas urbanas y dar satisfacción a la demanda previsible de suelo, así como la idoneidad o conveniencia de los suelos elegidos para dichos desarrollos con relación a otros disponibles”*. La redacción de este precepto continúa vigente actualmente.

⁵⁰ El vigente artículo 56.a) del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo señala como objetivo del planeamiento urbanístico *“optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren la correcta funcionalidad y puesta en valor de los espacios urbanos ya existentes atendiendo a su conservación, cualificación, reequipamiento, remodelación y adecuada inserción en la estructura territorial del concejo. Igualmente, y en su caso, la integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada”*.

tradicionales de las áreas rurales, con el objeto de que el modelo territorial resultara globalmente eficiente -en términos similares, País Vasco⁵¹ -.

Por tanto, frente al carácter objetivo del suelo urbanizable que pretendía instaurar la LRSV, la legislación autonómica analizada optó no sólo por recoger expresamente el principio de desarrollo sostenible sino que, además, exigió la definición de un modelo de ocupación de suelo al que, como veremos a continuación, debía responder la clasificación de éste.

De este modo, se matizó el carácter residual del suelo urbanizable pues éste ya no vendría impuesto por la Ley -como pretendía la LRSV, aunque con matices, como veremos a continuación⁵²- sino que debía ser expresamente clasificado por el planificador, de acuerdo con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio.

En consecuencia, la normativa autonómica conllevó una ampliación de la discrecionalidad del planificador urbanístico en relación con la clasificación del suelo. Pero, a su vez, los límites de esta discrecionalidad respecto a la clasificación del suelo urbanizable quedaban delimitados por el propio modelo territorial -así como por los criterios de ocupación relativos a la ciudad compacta, en su caso-, lo que conllevaba una motivación adicional a efectos de su justificación. Veamos, pues, el régimen de clasificación del suelo previsto en la normativa autonómica.

⁵¹ El artículo 3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco se pronuncia en términos similares al artículo 3 de la norma catalana (cuya redacción se mantiene inalterada desde su entrada en vigor), en virtud del cual la ocupación sostenible del suelo debe contemplar *“su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad”*. Asimismo, el precepto alude a la sostenibilidad ambiental, la movilidad sostenible -orientada a reducir el uso de vehículos motorizados-, y la construcción sostenible como criterios de la ordenación urbanística.

Por su parte, la vigente Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 exigía que el desarrollo que prevea el Plan General Municipal resultara compatible y coherente con los espacios urbanos existentes y se realizara preferentemente en los *“entornos de los núcleos existentes”*. En concreto, el artículo 69.3.a), además de reproducir básicamente los criterios recogidos en la normativa catalana y vasca, alude a otros criterios a los que debe responder el Plan General como la capacidad, la funcionalidad, la eficiencia y la accesibilidad de las dotaciones públicas, la resolución del sistema de transportes (dando preferencia a los medios públicos), el equilibrio de dotaciones en el territorio (evitando zonas degradadas), la conservación del patrimonio arquitectónico y la preferencia por una ocupación de baja y media densidad. Este precepto continúa vigente actualmente conforme a su redacción originaria.

⁵² La LRSV también permitió al planificador excluir del desarrollo urbanístico los terrenos que considerara inadecuados para ello, incluso por motivos territoriales, tal como reconoció el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

4. La reacción de las Comunidades Autónomas frente a la Ley 6/1998 (II): la plasmación del principio de desarrollo sostenible en la clasificación del suelo

A) La clasificación de suelo no urbanizable de terrenos inidóneos para el desarrollo urbanístico conforme al modelo de ciudad y/o a criterios territoriales

Como hemos avanzado, el pretendido alcance liberalizador del suelo por parte de la LRSV se vio matizado de una forma clara y evidente por la normativa urbanística autonómica que estamos analizando mediante un régimen de clasificación que pretendía responder a un crecimiento urbanístico racional y sostenible.

En concreto, la normativa autonómica se centraba en las dos siguientes cuestiones en relación con el régimen de clasificación del suelo: por un lado, la categorización como suelo no urbanizable de aquellos terrenos que resultaran inidóneos para el desarrollo urbanístico por no responder al modelo de ciudad o, de un modo más general, a criterios urbanísticos y territoriales; y, por otro lado, la vinculación entre el suelo urbanizable y las necesidades reales de crecimiento del Municipio.

De conformidad con ello, se analiza a continuación el régimen del suelo no urbanizable, realizando una descripción del marco normativo autonómico conforme a su evolución histórica, al hilo de las modificaciones de la legislación estatal y de la doctrina del Tribunal Constitucional, para, posteriormente, en el siguiente apartado, exponer el régimen jurídico del suelo urbanizable.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSV varias Comunidades Autónomas utilizaron el criterio de inadecuación para el desarrollo urbano previsto en su artículo 9.2 para exigir un desarrollo urbano que resultara conforme con el modelo territorial, de modo que incluyeron dentro de la categoría de suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento considerara inadecuados por no adecuarse a dicho modelo o no responder a criterios urbanísticos y territoriales.

En concreto, algunas de las primeras normas autonómicas emanadas durante la vigencia de la LRSV incluyeron como suelo no urbanizable los terrenos cuyo desarrollo resultara contrario al modelo territorial y urbano previsto en el planeamiento. Éste fue el caso de Baleares - con anterioridad

a la entrada en vigor de la LRSV-, Canarias, Castilla-La Mancha y La Rioja.

En concreto, se trata de una categoría de suelo rústico o no urbanizable de “*protección territorial para la preservación del modelo territorial*” -Canarias⁵³, Baleares⁵⁴ y La Rioja⁵⁵- o, como se denomina en la legislación de Castilla-La Mancha, de “*suelo rústico de reserva*”⁵⁶.

Asimismo, de una forma más genérica Castilla y León conectó la referencia a los terrenos inadecuados para su urbanización con los criterios señalados en la propia Ley, entre los que, como hemos visto anteriormente, se incluyó el principio de desarrollo urbanístico sostenible⁵⁷.

No obstante, parece que ésta no era la intención del legislador estatal pues la inclusión del criterio de inadecuación para el desarrollo urbano posiblemente tuvo la intención de un alcance vinculado a problemas del suelo de carácter geotécnico o similares -PEMÁN GAVÍN (2003: p. 135)-, es decir, a circunstancias físicas como situación topográfica o clima

⁵³ Artículo 55.d) del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Asimismo, el artículo 54 incluye dentro del suelo rústico los terrenos que el planificador clasifique como tal por “*ser necesaria su preservación del proceso urbanizador para la salvaguarda del ecosistema insular, a fin de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico*” (apartado h) o “*ser pertinente la preservación de los terrenos del proceso urbanizador para el mantenimiento del modelo territorial, así como de peculiaridades esenciales o específicas como el valor del medio rural no ocupado o determinadas formas tradicionales de poblamiento*” (apartado i). Ambos preceptos mantienen su redacción originaria inalterada.

⁵⁴ El artículo 4.2.f) de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares incluía dentro de la categoría de suelo no urbanizable “*los terrenos que, de acuerdo con la estrategia territorial adoptada, deban excluirse del proceso de desarrollo urbanístico o preservarse del mismo*”.

⁵⁵ El artículo 12.4 de la derogada Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja calificaba como suelo no urbanizable “*los terrenos que, conforme a la estrategia territorial adoptada en el Plan General, deban ser excluidos del proceso de urbanización, siempre que se justifique debidamente su exclusión*”. Esta ley fue derogada por la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

⁵⁶ La redacción originaria del artículo 47.1.d) de la derogada Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha incluía dentro suelo no urbanizable una categoría denominada “suelo rústico de reserva” que se correspondía con el suelo que se considerara innecesario “*para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el planeamiento territorial y urbanístico*”. Dicho artículo fue modificado posteriormente por la Ley 1/2003, de 17 de enero, con una redacción similar, que actualmente se recoge en el artículo 47.1.d) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, que alude a la innecesariedad de “*su incorporación inmediata al proceso urbanizador en función del modelo de desarrollo, secuencia lógica y orden de prioridades establecido por el planeamiento urbanístico, tal como prescribe el artículo 103.1 de esta Ley*”.

⁵⁷ Artículo 15.d) de la vigente Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, cuya redacción continúa inalterada.

-GONZÁLEZ PÉREZ (1998: p. 194)-, y no a su adecuación al modelo territorial y urbano.

Por ello, ante esta interpretación expansiva de las Comunidades Autónomas, el legislador estatal, con el objeto de limitar el margen de actuación de la normativa autonómica y del propio planificador, suprimió el criterio de inadecuación mediante la eliminación del siguiente inciso del artículo 9.2ª LRSV: *“así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”* -RDL 4/2000-⁵⁸.

En un principio esta modificación normativa de la LRSV planteó dudas acerca de la constitucionalidad de la normativa autonómica expuesta con anterioridad que vinculó la idoneidad del desarrollo al modelo urbano y a cuestiones territoriales, si bien éstas se solventaron tras la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, de 11 de junio.

Dicha Sentencia, en su Fundamento Jurídico número 14, señala que el artículo 9 de la LRSV establece dos criterios para la clasificación del suelo no urbanizable: la incompatibilidad con su transformación (art. 9.1) y la inadecuación para un desarrollo urbano (art. 9.2), lo que permite reconocer, según indica la propia Sentencia, un amplio margen de regulación a las Comunidades Autónomas.

La incompatibilidad con la transformación provendrá, conforme establece el Tribunal Constitucional, de los *“regímenes especiales de protección”* (derivados de la legislación sectorial o planeamiento territorial)⁵⁹ y, por su parte, en relación con la inadecuación para el desarrollo urbano se remite al planificador la valoración de dicha adecuación por cuanto ésta *“puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias”*⁶⁰. De conformidad con

⁵⁸ Artículo 1.1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

⁵⁹ En relación con la incompatibilidad con la transformación resulta significativo que el TC reconozca cierto margen al planificador en relación con la clasificación del suelo no urbanizable, al señalar que *“la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un “régimen de especial protección” sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable”*. Un ejemplo de ello sería, por ejemplo, la clasificación como suelo urbano de los terrenos colindantes a un río a su paso por una ciudad, a pesar de las limitaciones propias de la legislación de aguas y de un eventual Plan Ordenación de los Recursos Naturales.

⁶⁰ En base a esta Sentencia el Tribunal Supremo ha establecido, en relación con la determinación de los terrenos inadecuados para el desarrollo urbanístico, que se trata de una

ello, el Tribunal Constitucional concluye que el apartado segundo del artículo 9 no impone un concreto modelo urbanístico y territorial ni al legislador autonómico ni al planificador urbanístico, pues éstos tienen un margen para definir la clasificación del suelo no urbanizable, que en último término incidirá en la clasificación del suelo urbanizable como suelo residual.

Pues bien, dicha Sentencia del Tribunal Constitucional conllevó que diversas normas urbanísticas autonómicas facultaran al planificador para clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que resultaran inadecuados para el desarrollo urbano de acuerdo con el modelo territorial.

En este sentido, el artículo 32 de la derogada Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña (posterior Decreto Legislativo 1/2005), conforme al que constituían suelo no urbanizable los terrenos que el Plan de Ordenación Urbanística Municipal clasificara como tal con *“el objetivo de garantizar la utilización racional del territorio y la calidad de vida, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbanístico sostenible definido por el artículo 3”* (apartado b. segundo).

Asimismo, cabe citar la normativa urbanística emanada durante 2001 y 2002 en Andalucía, Asturias, Cantabria, Extremadura y Navarra, en las que resulta evidente la oposición al carácter residual del suelo que pretendía imponer la LRSV, tal como recoge, por ejemplo, el preámbulo de la Ley 3/2002 de Asturias⁶¹, al señalar que *“el suelo urbanizable futuro no puede*

decisión discrecional del planificador (suelo no urbanizable común o genérico), frente a la naturaleza reglada de aquellos terrenos en que concurren los valores a que hace referencia el artículo 9.2 o que se encuentren sometidos a un régimen especial de protección conforme a planes de ordenación territorial o legislación sectorial (suelo no urbanizable especial o protegido). En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 21 de enero de 2001 (RJ\2011\332 -ponente Pilar Teso Gamella-), en la que se indica que *“el suelo no urbanizable puede ser de dos tipos, común y de protección especial, a tenor del citado artículo 9 de la Ley 6/1998. Pues bien, en el caso del suelo no urbanizable de protección especial su clasificación es reglada, pues si concurren los valores que se pretenden salvaguardar, su carácter como no urbanizable se impone por ministerio de la ley y su clasificación como tal resulta obligada para el planificador. Mientras que, por el contrario, en el caso del suelo no urbanizable común, por considerarse inadecuado para el desarrollo urbano, la decisión es discrecional, en cualquiera de las redacciones del citado artículo 9, es decir, incluso tras la modificación por Real Decreto Ley 4/2000”*. Asimismo, cabe citar las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 11 de febrero de 2011 (RJ\2011\1381 -ponente Pilar Teso Gamella-), 21 octubre 2011 (RJ\2012\1414 -ponente Pilar Teso Gamella-), de 25 marzo 2010 (RJ\2010\4543 -ponente Eduardo Calvo Rojas-), y de 2 de noviembre de 2011 (recurso 4934/2007 -ponente Jesús Ernesto Peces Morate-).

⁶¹ Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, derogada por el vigente Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.

ser hegemónico sobre un espacio rural que identifica al territorio asturiano”.

En concreto, conforme a esta normativa ostentaban la clasificación de suelo no urbanizable aquellos terrenos que resultaran incompatibles con el modelo territorial -Asturias⁶², Cantabria⁶³, Extremadura⁶⁴ y Navarra (ésta última califica a esta categoría como “*suelo de salvaguarda del modelo de desarrollo*”⁶⁵)- o se considerase improcedente su transformación conforme a criterios de sostenibilidad y racionalidad -Andalucía⁶⁶ -.

Ante esta situación prácticamente generalizada en el ámbito autonómico y como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, mediante la Ley 10/2003 el legislador estatal incluyó nuevamente el inciso suprimido mediante el RDL 4/2000, al que añadió la siguiente referencia: “*bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos*

⁶² El artículo 2.1.b) de la derogada Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural, en su redacción introducida por la Ley 3/2002, de régimen del suelo y ordenación urbanística, incluye en la categoría de suelo no urbanizable los terrenos que deben excluirse del desarrollo urbanístico “*para la preservación del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano*”. Dicha norma ha sido derogada por el vigente Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, si bien dicho régimen se recoge en el artículo 58.2 de ésta.

⁶³ El artículo 109.1.d) de la vigente Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria incluía, en su redacción originaria, dentro del denominado suelo rústico de protección ordinaria, a los terrenos incompatibles “*con el modelo urbanístico y territorial*” y que debieran preservarse por “*exigencias del desarrollo sostenible*” (modificado por Ley 3/2012, de 21 de julio).

⁶⁴ La redacción originaria del artículo 11.d) de la vigente Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura señala que tendrán la clasificación de suelo no urbanizable aquellos terrenos que resulten “*objetiva y razonadamente inadecuados para servir de soporte, previa urbanización, a aprovechamientos urbanos... por su innecesariedad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan General Municipal, y en su caso, por los instrumentos de ordenación del territorio y por los Criterios de Ordenación Urbanística, si así lo establecieran*” (artículo modificado por la Ley 9/2011, de 29 de marzo).

⁶⁵ De una forma algo más imprecisa, la vigente Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo incluye en la categoría de suelo no urbanizable a aquellos suelos “*que estén excluidos del proceso urbanizador por los instrumentos de ordenación del territorio en razón al modelo de desarrollo territorial*” y “*que el planeamiento municipal justificadamente considere necesario preservar del desarrollo urbanístico por razones de conservación, capacidad y funcionalidad de infraestructuras, equipamientos, servicios e instalaciones públicas o de interés público, o para la instalación de actividades especiales, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente*” (art. 94.1.b y e).

⁶⁶ El artículo 46 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que pertenecen al suelo no urbanizable los terrenos que el planificador considere “*improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio*” (apartado k, cuya redacción continúa vigente).

naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”⁶⁷.

A partir de este momento no existía ninguna duda respecto a la posibilidad de que el planificador clasificara como suelo no urbanizable aquellos terrenos que considerase inadecuados para el desarrollo urbano en base a motivos territoriales relacionados con el modelo de ocupación, ya que la discrecionalidad del planificador quedó refrendado por la propia normativa estatal.

No obstante, a pesar de las dudas que pudiera haber generado la legislación estatal, lo cierto es que durante la vigencia de la LRSV el Tribunal Supremo entendió, mediante una jurisprudencia consolidada y uniforme que el artículo 9.2 de la LRSV, tanto en su redacción dada por el Real Decreto-ley 4/2000 como por la Ley 10/2003, reconocía al planificador un margen de discrecionalidad que le permitía clasificar como suelo no urbanizable terrenos que considerara inadecuados para el desarrollo urbano por motivos territoriales y urbanísticos, careciendo por ello de consecuencias la supresión del inciso relativo a la inadecuación del desarrollo urbanístico, tal como señala expresamente el propio Tribunal Supremo⁶⁸.

Por todo ello, con posterioridad a la Ley 10/2003 y con anterioridad a la Ley 8/2007 de suelo estatal, algunas de las Comunidades Autónomas que no habían recogido el criterio de la inadecuación, modificaron su normativa urbanística para ello. En este sentido, las vigentes Leyes de Urbanismo de Murcia⁶⁹ y del País Vasco⁷⁰ vinculan expresamente el criterio de

⁶⁷ Artículo 1.1 de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

⁶⁸ En este sentido, se pronuncian la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 11 de mayo de 2007 (RJ\2007\8321 -ponente Segundo Menéndez Pérez-), la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 21 de enero de 2001 (RJ\2011\332 -ponente Pilar Teso Gamella-, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 21 octubre 2011 (RJ\2012\1414 -ponente Pilar Teso Gamella-), la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 25 marzo 2010 (RJ\2010\4543 -ponente Eduardo Calvo Rojas-), y la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de mayo de 2011 (RJ\2011\4721 -ponente Eduardo Calvo Rojas-), entre otras.

⁶⁹ El artículo 65.3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, cuya redacción originaria continúa vigente, prevé una categoría de suelo no urbanizable que denomina terrenos “inadecuados”, que se corresponde con aquéllos “*que el Plan General considere justificadamente como tales por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales o por la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible del territorio, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y territorial definido por el planeamiento*”. La redacción de este principio deriva de la Ley 2/2004, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia.

inadecuación para el desarrollo urbanístico con el modelo de desarrollo urbanístico.

Asimismo, otras Comunidades Autónomas incluyeron una categoría de suelo no urbanizable que respondiera al principio de desarrollo sostenible (Galicia)⁷¹, o adoptaron una Ley específica del suelo no urbanizable que exigió la clasificación del suelo no urbanizable conforme a criterios territoriales (Comunidad Valenciana⁷²).

En consecuencia, a tenor del escenario descrito se infiere un rasgo en común de la normativa autonómica analizada, como es la matización del carácter residual y objetivo del suelo urbanizable y de la filosofía que pretendía la LRSV, derivada de la facultad del planificador urbanístico para clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que considerase inadecuados para el desarrollo urbano por motivos territoriales y urbanísticos.

De este modo, se amplió o, más bien, se reafirmó la discrecionalidad del planificador urbanístico en relación con la clasificación del suelo, pero, a su vez, también se delimitaron los límites de ésta por cuanto la clasificación

⁷⁰ El artículo 13 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco establece en su primer apartado que *“la clasificación como suelo no urbanizable se efectuará aplicando los siguientes criterios:*

- a. *Imprudencia de la transformación urbanística de los terrenos.*
- b. *Inadecuación de los terrenos para el desarrollo urbano”.*

De conformidad con ello, el apartado 3.a) señala que *“son inadecuados para el desarrollo urbano los terrenos en que concurren... Características que hagan necesario o conveniente el mantenimiento de su carácter rural para garantizar el respeto a la estrategia local de sostenibilidad del modelo de desarrollo urbanístico”.*

⁷¹ El artículo primero, punto segundo, de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia añade la letra e) al artículo 15 de la Ley 9/2002, que conlleva una nueva categoría de suelo no urbanizable, en los siguientes términos: *“Los terrenos que el plan general o los instrumentos de ordenación del territorio estimen inadecuados para el desarrollo urbanístico en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible”.*

⁷² Conforme al artículo 1 de la vigente Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable, *“el suelo no urbanizable es aquel que, según el planeamiento territorial o urbanístico, debe ser destinado a los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos, ya sea por los valores y riquezas que en él residen o por la presencia de riesgos naturales, ya sea por ser inadecuados para su desarrollo urbano de conformidad con los objetivos y criterios establecidos en la legislación sobre ordenación del territorio o en los instrumentos de ordenación del territorio previstos en aquélla”.* De conformidad con ello, el artículo 16 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, señala que *“procederá necesariamente”* la clasificación de suelo no urbanizable de aquellos terrenos *“no necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible según el modelo territorial y urbano establecido”.* La redacción de este precepto continúa vigente.

del suelo debía responder al modelo de ocupación previsto en el planeamiento urbanístico y territorial.

Asimismo, como veremos a continuación, la apuesta por un régimen de clasificación del suelo al margen de la voluntad del legislador estatal también se plasmó en la clasificación del suelo urbanizable, dado que algunas normas autonómicas vincularon el desarrollo urbanístico a necesidades reales de crecimiento.

B) La vinculación de la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento.

A lo expuesto anteriormente se debe añadir que algunas Comunidades Autónomas también se apartaron del régimen de clasificación del suelo de la LRSV mediante la regulación del suelo urbanizable, en unos casos, mediante la vinculación de esta clase de suelo a necesidades reales de crecimiento del Municipio (o a criterios de sostenibilidad) y, en otros, exigiendo su clasificación como tal en el planeamiento.

En concreto, durante la vigencia de la LRSV vincularon esta clase de suelo a necesidades reales de crecimiento de la población las Comunidades Autónomas de Andalucía⁷³, Canarias⁷⁴, Cataluña, Extremadura⁷⁵ y País Vasco.

En este sentido, Cataluña⁷⁶ calificaba como suelo urbanizable los terrenos que el planificador “*considerare necesarios y adecuados para garantizar el*

⁷³ El artículo 47 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, cuya redacción originaria continúa vigente, configura la categoría de suelo urbanizable ordenado “*en función de las necesidades y previsiones de desarrollo urbanístico municipal*”, así como la categoría de suelo urbanizable sectorizado, que está “*integrado por los terrenos suficientes y más idóneos para absorber los crecimientos previsibles, de acuerdo con los criterios fijados por el Plan General de Ordenación Urbanística*”. El suelo urbanizable no sectorizado se corresponde con el resto de terrenos adscritos a esta clase de suelo, a cuyo efecto se “*deberá tener en cuenta las características naturales y estructurales del municipio, así como la capacidad de integración de los usos del suelo y las exigencias de su crecimiento racional, proporcionado y sostenible*”.

⁷⁴ Artículo 52.2 del vigente Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, cuya redacción continúa inalterada.

⁷⁵ El artículo 10 de la vigente Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, exige al planificador que acreditase “*la razonabilidad de esta clasificación en función tanto de su adecuación a la dinámica y la demanda de transformación previsibles en el Municipio, como de su idoneidad para la producción de un desarrollo urbanístico ordenado, racional y sostenible*” (redacción que continúa vigente actualmente).

⁷⁶ Artículo 33 de la derogada Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña (posterior art. 33 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, que posteriormente fue modificado por el Decreto-ley 1/2007, de 16 de

crecimiento de la población y de la actividad económica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3” -precepto que, como hemos visto, aludía al principio de desarrollo sostenible-, exigiendo además que dicho suelo fuera “cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio”. Por su parte, País Vasco exige que la clasificación del suelo urbanizable guarde “adecuada y directa proporción con las previsiones de crecimiento poblacional en el municipio, considerando su capacidad de acogida”⁷⁷.

Asimismo, la vigente Ley Foral de 2002, a pesar de definir el suelo urbanizable conforme al carácter residual de la LRSV⁷⁸, exige al Plan General que justifique el crecimiento propuesto, lo que permite entender que la clasificación del suelo urbanizable se encuentra vinculada a dicho crecimiento⁷⁹.

Por su parte, otras Comunidades Autónomas vinculan la clasificación del suelo urbanizable a criterios de sostenibilidad, como su integración en la red de dotaciones - Comunidad Valenciana⁸⁰- o su continuidad con el suelo urbano -como también realiza Canarias-.

En consecuencia, esta normativa tenía por objeto limitar el alcance liberalizador del suelo y el carácter residual del suelo urbanizable que pretendió llevar a cabo la LRSV, mediante la vinculación de su clasificación a necesidades reales de crecimiento, al margen de criterios económicos.

octubre, de medidas urgentes en materia urbanística, cuya redacción se mantiene en el art. 33 del vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo).

⁷⁷ Artículo 52.2.a) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

⁷⁸ El artículo 95 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece que “*el suelo que, a los efectos de esta Ley Foral, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable*”.

⁷⁹ Conforme al artículo 51.3 de la Ley Foral 35/2002 (cuya redacción se mantiene vigente actualmente) el Plan General “*justificará que las dimensiones del crecimiento que derive de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que delimite son las adecuadas para completar sus tramas urbanas y dar satisfacción a la demanda previsible de suelo, así como la idoneidad o conveniencia de los suelos elegidos para dichos desarrollos con relación a otros disponibles*”.

⁸⁰ El artículo 12.1 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, cuya redacción continúa vigente, determina que “*el planeamiento clasificará como suelo urbanizable los terrenos que pretenda incorporar al proceso de urbanización, a medida que el desarrollo de la red primaria de dotaciones y el grado de definición de la ordenación estructural permita integrarlos en dicho proceso dentro de un modelo territorial sostenible y coherente*”.

C) La matización del carácter residual del suelo urbanizable mediante la exigencia de su clasificación expresa en el planeamiento. La distinción entre suelo urbanizable delimitado y suelo urbanizable no delimitado

Por otro lado, otras Comunidades Autónomas como Aragón, Castilla-La Mancha⁸¹ y Comunidad Valenciana⁸², a pesar de no vincular la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento, dejaron en manos del planificador la clasificación efectiva de esta categoría, atemperando de este modo el carácter residual y objetivo que pretendía la LRSV en relación con esta clase de suelo.

En este sentido, la derogada Ley Urbanística de Aragón de 1999⁸³ definía el suelo urbanizable como aquel que no tuviera la condición de suelo urbano ni de suelo urbanizable pero, a su vez, exigía que éste fuera clasificado como tal en el planeamiento⁸⁴, lo que le permitía un amplio margen de discrecionalidad para clasificar nuevo suelo en función de criterios muy diversos como su idoneidad para servir de soporte a usos urbanísticos -País Vasco⁸⁵-.

Por tanto, el suelo urbanizable será aquel que determine el planificador urbanístico conforme a las necesidades de crecimiento u otros criterios y no un suelo impuesto por la Ley con carácter objetivo y automático. De este modo, la ampliación de la discrecionalidad del planificador resultaba evidente pues sería el planificador quién decidiera la clasificación del suelo urbanizable, eso sí, con la debida justificación y dentro de los límites legales que hemos visto hasta ahora.

⁸¹ El artículo 46 de la derogada Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (actual artículo 46 del Decreto Legislativo 1/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística) incluía en esta clase de suelo los terrenos que el Plan de Ordenación Municipal “*adscriba a esta clase legal de suelo, mediante su clasificación, por poder ser objeto de transformación*”.

⁸² Artículo 12.1 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística de Valencia.

⁸³ Derogada por Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

⁸⁴ Artículo 26 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón. Asimismo, el artículo 15 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid señala que “*tendrán la condición de suelo urbanizable los terrenos que el planeamiento general adscriba a esta clase de suelo, mediante su clasificación, por no proceder serlo a las clases de suelo urbano y no urbanizable de protección*” (actualmente continúa vigente la redacción originaria de este precepto). Sin embargo, esta norma no deja ningún margen al planificador urbanístico, dado que exige la clasificación como suelo urbanizable de los terrenos respecto de los que no proceda su clasificación como urbano ni urbanizable protegido.

⁸⁵ Conforme al artículo 14.1.a) de la vigente Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de País Vasco “*procederá la clasificación como suelo no urbanizable de los terrenos que... se consideren idóneos para servir de soporte, previa su transformación urbanística, a usos urbanísticos*”.

A ello se debe añadir que todas las Comunidades Autónomas vigentes durante la LRSV -excepto Extremadura y la Comunidad Valenciana⁸⁶ y, de una forma un tanto ambigua, Asturias⁸⁷ y Castilla-La Mancha⁸⁸- distinguían dentro del suelo urbanizable las categorías de suelo delimitado y no delimitado⁸⁹ (o sectorizado y no sectorizado⁹⁰, u otras categorías similares y/o complementarias⁹¹), en función de dos criterios: la sujeción a un criterio

⁸⁶ El artículo 12 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana no distingue ninguna categoría de suelo urbanizable, si bien sujeta su desarrollo a la aprobación del correspondiente programa. Dicho precepto ha sido modificado por Ley 1/2012, de 10 de mayo.

⁸⁷ El artículo 116.2 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, a pesar de no distinguir entre suelo urbanizable delimitado y no delimitado, señala que *“el planeamiento podrá delimitar, dentro del suelo urbanizable, los sectores que hayan de ser objeto de urbanización prioritaria para satisfacer las necesidades de vivienda, suelo industrial y equipamientos comunitarios”* -la redacción de este precepto continúa vigente actualmente-.

⁸⁸ El Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, alude a la delimitación *“de forma preliminar”* por parte del Plan General de los Sectores *“conforme a la secuencia lógica de desarrollo”* prevista en el planeamiento general (art. 46.2 y 24.1.c), lo que parece abundar en la idea de suelo delimitado y no delimitado. Dicha regulación se recoge actualmente en los artículos paralelos del vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.

⁸⁹ Artículo 27 de la derogada Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón. Artículo 14 de la vigente Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (si bien la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, ha suprimido este precepto, de modo que actualmente no existen categorías de suelo urbanizable). Artículo 33 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (actual artículo 33 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto). Artículo 14 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, cuya redacción vigente deriva de la Ley 15/2004. Artículo 55 de la Ley 2/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Delimitado, que reproduce la redacción del artículo del anteriormente vigente artículo 23 de la Ley de Urbanismo de La Rioja (1998: art. 23); art.55 de la nueva norma

⁹⁰ Artículo 95 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo también distingue entre suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado (su redacción inicial continúa vigente). Artículo 52 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (su redacción inicial también continúa vigente).

⁹¹ El artículo 47 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, cuya redacción originaria continúa vigente, añade, además la categoría de suelo urbanizable ordenación, que se define como aquél *“integrado por los terrenos que formen el o los sectores para los que el Plan establezca directamente la ordenación detallada que legitime la actividad de ejecución, en función de las necesidades y previsiones de desarrollo urbanístico municipal”*. Asimismo, el artículo 53 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias distingue, dentro del suelo urbanizable no sectorizado, la categoría de suelo urbanizable diferido, que se corresponde con el *“integrado por el restante suelo urbanizable no sectorizado”*. La redacción de este precepto continúa vigente actualmente. A su vez, el artículo 15 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid también distingue entre suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado.

Por su parte, el artículo 104.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria distingue entre suelo urbanizable delimitado y

de prioridad y a un desarrollo urbano racional -PEMÁN GAVÍN (2003: p. 109)-.

En concreto, Extremadura no sólo no distingue ninguna categoría de suelo urbanizable, sino que sujeta la efectiva transformación del suelo urbanizable a una delimitación previa, ya que exige *“la aprobación del Programa de Ejecución correspondiente, que delimite el ámbito específico de la actuación y establezca las condiciones para su regulación”*, en la que se justifique la “viabilidad” de la actuación -lo que, como veremos a continuación, constituye una exigencia para el desarrollo del suelo urbanizable no delimitado o no sectorizado-⁹².

Dicho esto, la distinción realizada en la normativa autonómica entre suelo delimitado y no delimitado (o sectorizado y no sectorizado) se apartaba nuevamente de la LRSV, que pretendió suprimir la sujeción de la transformación del suelo a una programación temporal -que preveía el Texto Refundido de 1976⁹³-, aunque lo cierto es que su artículo 16.1 distinguía en el suelo urbanizable ámbitos delimitados para su desarrollo⁹⁴.

El suelo urbanizable delimitado se identifica con *“los sectores de urbanización prioritaria previstos por el Plan General para garantizar un desarrollo urbano racional”* -Aragón, Cantabria y La Rioja-, *“por resultar necesarios y adecuados para garantizar el crecimiento de la población y de la actividad económica”* -Cataluña- y responder al *“modelo y estrategia*

residual. Asimismo, el artículo 66 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, cuya redacción inicial continúa vigente, distingue entre suelo urbanizable sectorizado, sin sectorizar y especial (éste se corresponde con aquellos terrenos *“con peculiares características de asentamientos existentes, con urbanización parcial y especial entorno ambiental”*).

⁹² Artículo 10.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, cuya redacción originaria continúa vigente.

⁹³ El artículo 79 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana distinguía las categorías de suelo programado, constituido por *“aquél que deba ser urbanizado según el programa del propio Plan”* y no programado, *“integrado por el que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística”*.

⁹⁴ Dicho precepto fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 164/2001, por cuanto su regulación excedía *“de las “condiciones básicas” para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de la propiedad urbana (art. 149.1.1 CE) e invade las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas”*. Y ello por cuanto, como señala el TC *“no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano administrativo, el Ayuntamiento; y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho (cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las “condiciones para su desarrollo”)*”. Por ello, su redacción fue objeto de modificación mediante Ley 10/2003, de 20 de mayo.

de desarrollo del planeamiento urbanístico” -Murcia-; motivos por los que el planeamiento fija “las condiciones para su transformación y desarrollo urbanístico” -Galicia-.

En consecuencia, el suelo urbanizable no delimitado se convierte en la categoría residual, integrado por bolsas de suelo que no se encuentran vinculadas a necesidades concretas de crecimiento ni responden al modelo territorial del planeamiento, pero cuyo desarrollo sí se sujeta a su integración en dicho modelo.

A estos efectos, el Plan General debe determinar respecto al suelo urbanizable no delimitado las condiciones para la delimitación de Sectores (magnitud, usos, dotaciones, equipamientos, sistemas generales que deban ejecutarse y conexiones...), así como *“las prioridades para garantizar un desarrollo urbano racional”*, hasta el punto de condicionar la *“delimitación de nuevos sectores al desarrollo de los ya delimitados”*, tal como señalaba la derogada Ley Urbanística de Aragón⁹⁵.

Asimismo, dicha delimitación permite a la Administración controlar los eventuales desarrollos urbanísticos que se planteen en este suelo, en base a su *“viabilidad”* y adecuación al modelo urbano previsto en el planeamiento general, lo que se articula a través del trámite de consulta mediante el que aquella informa sobre las condiciones de desarrollo -Aragón⁹⁶-.

De conformidad con ello, el legislador autonómico condiciona el desarrollo del suelo urbanizable no delimitado a su viabilidad e inserción en el modelo territorial, de forma que se limita la libertad de la iniciativa privada a la positiva valoración de la Administración, lo que supuso vaciar el trámite de consulta de gran parte del contenido con el que había sido concebido por la LRSV -PEMÁN GAVÍN (2003: p. 115)-.

En virtud de lo expuesto, el suelo urbanizable regulado en la legislación autonómica difería en gran medida del régimen previsto en la LRSV, ya que se exigía al planificador que clasificase éste como tal y, además, se vinculaba el suelo urbanizable delimitado o sectorizado a un crecimiento racional, cuya delimitación o sectorización dependía de las condiciones de desarrollo impuestas por la Administración.

⁹⁵ Artículo 38 de la derogada Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.

⁹⁶ Artículo 51 de la derogada Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.

D) La desclasificación del suelo urbanizable mediante Ley

Finalmente, otra manifestación del principio de desarrollo sostenible en la normativa autonómica la encontramos en el control del crecimiento urbano mediante la desclasificación de suelo urbanizable mediante Ley -RAZQUIN LIZÁRRAGA (2006: p. 78)-, que supone que aquellos suelos urbanizables que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma serán clasificados como suelo no urbanizable⁹⁷.

En este sentido, las Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Territorio de Canarias⁹⁸ clasifican directamente como “*suelo rústico de protección territorial*” los terrenos clasificados como suelo urbanizable residencial o turístico “*que se encuentren aislados, totalmente rodeados de suelo rústico, sin lindar directamente con suelo clasificado como urbano o con urbanizable en ejecución y que no cuenten con Plan Parcial aprobado definitivamente o contando con Plan Parcial aprobado definitivamente...se haya incumplido alguno de los deberes urbanísticos... por causa imputable al promotor*”. De forma similar se prevé la desclasificación de suelo urbanizable en las Directrices de Ordenación Territorial de Baleares⁹⁹.

La justificación de estas normas de ordenación del territorio resulta evidente pues clasifica como suelo no urbanizable suelos urbanizables totalmente desconectados de núcleos urbanos o suelos urbanizables en desarrollo, cuya clasificación originaria no respondía a criterios de sostenibilidad ni a un modelo de crecimiento racional, o que no habían sido objeto de desarrollo en un período de tiempo determinado. Asimismo, no es casualidad que éste régimen se plasme en los archipiélagos balear y canario por cuanto sus características les dotan de un mayor atractivo, pero también de una mayor fragilidad frente a los procesos de transformación urbana por su capacidad de acogida y la preservación de sus valores -MENÉNDEZ REXACH (2003: p. 145 y 162)-.

Como veremos en un momento posterior, la desclasificación de suelo urbanizable ha sido recogida recientemente en diversas normas urbanísticas autonómicas como la vigente Ley de Urbanismo de Aragón de 2009.

⁹⁷ Esta regulación podría acarrear la responsabilidad patrimonial del legislador; en relación con esta cuestión *Vid.* MENÉNDEZ REXACH (2003: p. 170 y ss.).

⁹⁸ Disposición adicional cuarta -apartado tercero- de la vigente Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Territorio de Canarias.

⁹⁹ Disposición duodécima de la vigente Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias.

5. Conclusión

A modo de conclusión, se ha elaborado un cuadro-resumen en el que se reflejan las Comunidades Autónomas que recogieron el principio de desarrollo sostenible y las plasmaciones concretas de este principio en relación con el régimen de clasificación del suelo que hemos analizado anteriormente -así como la fecha a partir de la que estas previsiones se incluyeron en las respectivas normativas-.

	Principio desarrollo sostenible	Modelo urbano	Ciudad compacta	SNU inidóneo por criterios territoriales	SUrb. vinculado a necesidades reales	Clasificación expresa del Surb. ¹⁰⁰
Andalucía	X (2001)	X (2001)*		X (2001)	X (2002)	
Aragón	X (1999)					X (1999)
Asturias	X (2002)		X (2002)	X (2002)		
Baleares	X (1997)			X (1997)		
Canarias	X (1999)	X (1999)		X (1999)	X (1999)	
Cantabria	X (2001)			X (2001)		
Castilla-La Mancha	X (1998)	X (1998)		X (1998)		X (1998)
Castilla y León	X (1999)			X (1998)**		
Cataluña	X (2002)	X (2002)	X (2002)	X (2002)	X (2002)	
Extremadura	X (2001)	X(2001)	X (2001)	X (2001)	X (2001)	
Galicia	X (2002)			X (2004)		
La Rioja	X (1998)	X (2001)*		X (1998)		
Madrid	X (2001)					
Murcia	X (2001)	X (2001)*		X (2004)		
Navarra	X (2002)	X (2002)		X (2002)	X (2002)	
País Vasco	X (2006)	X (2006)	X (2006)	X (2006)	X (2006)	
C. Valenciana	X (1994)	X (2005)*		X (2004)	X (2005)***	X (2005)

* La exigencia de definición de un modelo urbano se recoge de forma imprecisa.

** La clasificación del suelo no urbanizable se conecta al desarrollo sostenible.

*** La clasificación del suelo urbanizable se vincula a criterios de sostenibilidad.

La normativa analizada permite concluir que todas las Comunidades Autónomas previeron expresamente el desarrollo sostenible como principio informador de la actividad urbanística (con el matiz de Baleares citado), incorporando, a su vez, criterios de racionalidad, de equilibrio y de sostenibilidad en la actividad urbanística y en el régimen de clasificación del suelo.

No obstante, la plasmación de este principio en su articulado tuvo un reflejo muy diferente, si bien dicha normativa comparte un rasgo común,

¹⁰⁰ Esta columna incluye las Comunidades Autónomas que no vinculan la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento y que, sin embargo, exigen la clasificación de este suelo de manera expresa por parte del planificador.

como es la habilitación al planificador urbanístico para prever modelos de crecimiento urbano y de clasificación de suelo urbanizable de carácter contenido.

En este sentido, todas las Comunidades Autónomas -a excepción de Aragón y Madrid- prevén expresamente la categoría de suelo no urbanizable inadecuado por no responder al modelo de ocupación o resultar contrario a criterios territoriales y/o urbanísticos; y, asimismo, Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Navarra y País Vasco vinculan la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento de la población y/o de la actividad económica.

A su vez, Aragón, Castilla-Mancha o Comunidad Valenciana exigían la clasificación expresa del suelo urbanizable por parte del planeamiento y vinculaban el suelo urbanizable delimitado o sectorizado a criterios de racionalidad -determinación ésta que fue recogida en todas las Comunidades que realizaban la distinción entre suelo urbanizable delimitado o sectorizado y no delimitado o no sectorizado-.

En consecuencia, la matización -“desactivación” parcial, en palabras de AGUDO GONZÁLEZ (2010: p. 135)- del carácter residual y objetivo del suelo urbanizable que pretendía la LRSV resulta evidente, de modo que se reafirmó la discrecionalidad del planificador en relación con la clasificación del suelo.

Sin embargo, la práctica ha puesto de manifiesto que el planificador urbanístico ha optado, con carácter general, y dentro del margen de discrecionalidad previsto en la norma, por modelos expansivos y desconectados de necesidades concretas de crecimiento, lo que pone de manifiesto la ineficacia de la normativa citada para dotar al urbanismo español de un carácter sostenible.

La Ley 8/2007 pretende poner freno a este escenario urbanístico centrado en el desarrollo irracional e incontrolado de las ciudades que ha caracterizado España hasta la crisis actual, pero, sin embargo, los cambios normativos que se desprenden de esta norma vienen a incorporar las previsiones autonómicas que hemos visto, como la exigencia de la definición de un modelo urbano y la vinculación de la transformación del suelo a necesidades reales de crecimiento.

En todo caso, con anterioridad al análisis de la legislación estatal de suelo actualmente vigente se analiza la concepción del urbanismo sostenible que

se ha ido consolidando en el ámbito europeo durante la última década, ya que en ella pretende inspirarse la Ley 8/2007.

II. LA CONCEPCIÓN SOSTENIBLE DEL URBANISMO EN LA UNIÓN EUROPEA COMO PRECURSORA DEL CAMBIO NORMATIVO ESTATAL

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo que analizaremos posteriormente -actual Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo- se aparta del régimen previsto en la LRSV que hemos visto anteriormente, con el objeto de fomentar un urbanismo que responda al desarrollo sostenible influenciado por una sensibilidad ambiental clara y evidente.

En concreto, la Ley 8/2007 se inspira en la concepción europea de un modelo territorial y urbano de carácter ambiental que desde finales del siglo XX gira en torno a la idea del desarrollo sostenible¹⁰¹, tal como indica su exposición de motivos, que alude expresamente a la *Estrategia Territorial Europea* y a la Comunicación de la Comisión sobre una *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* como referentes inmediatos del principio de desarrollo urbanístico sostenible en el ámbito de la Unión Europea¹⁰².

La Unión Europea considera el fenómeno urbano y la ciudad como un objetivo central de sus políticas, a pesar de que carece de competencia sustantiva en materia de urbanismo. La justificación de la adopción de estas políticas urbanas reside, como señala la doctrina, en los tres siguientes pilares: la cohesión territorial y económica (art. 11, 14 y 174 de la versión consolidada del Tratado¹⁰³), es decir, la integración de la visión territorial

¹⁰¹ Una descripción de los documentos de carácter europeo e internacional que han sucedido hasta la aprobación de la Ley 8/2007 se contiene en LÓPEZ RAMÓN (2009: p. 32 y ss), así como GALERA RODRIGO (2007: p. 16 y ss).

¹⁰² A su vez, cabría destacar iniciativas no comunitarias como el *Programa 21 Local* (*Agenda Local o Agenda 21*) establecido en la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas celebrada en Río en 1992, y la *Carta de Aalborg* mediante la que en 1994 diversas ciudades europeas se comprometieron a asumir el citado Programa mediante acciones concretas. Posteriormente, en 2004 se adoptan los compromisos de Aalborg ("*Aalborg+10*"), cuyos compromisos número 5 y 6 se centran en la planificación y el diseño urbano (centrado en la regeneración de espacios existentes frente a la ocupación de espacios vírgenes) y en la mejora de la movilidad y la reducción del tráfico privado. En relación con los criterios de actuación relativos a estos dos compromisos *vid.* GALERA RODRIGO (2006: p. 158 y 159).

¹⁰³ Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, consolidado según Tratado de Lisboa): Tratado de 25 de marzo 1957, ratificado por Instrumento de 13 de diciembre 2007. En concreto, el artículo 11 señala que "*las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*". Asimismo, el artículo 174

en las políticas económicas; las acciones y políticas ambientales (art. 191, 192 y 193 del Tratado); y la conciencia europea de que la ciudad es el verdadero motor de la economía -PEMÁN GAVÍN (2012: p. 14) y GALERA RODRIGO¹⁰⁴ (2007: p.17)¹⁰⁵-.

Los documentos que se citan y analizan a continuación ponen de relieve que el fenómeno urbano es objeto de un especial interés en el ámbito de la Unión Europea, no sólo como elemento articulador y de cohesión del territorio sino como objetivo de primer orden de las políticas medioambientales, dentro del denominado medio ambiente urbano. Se trata, en todo caso, de documentos que merecen un espacio en este trabajo pues ponen de manifiesto los problemas urbanos y medio ambientales de la mayoría de las ciudades europeas y, a su vez, proponen unas líneas maestras de actuación para intentar solventarlos.

En todo caso, se trata de documentos que forman parte del *soft law* comunitario, por lo que en principio no serían susceptibles de generar obligaciones pues no constituyen actos normativos de los enumerados en el artículo 288 del Tratado de la Unión Europea. No obstante, el urbanismo sostenible europeo no debe desdeñarse pues en ellos puede apreciarse el diseño de futuros elementos normativos que pueden alcanzar la obligatoriedad y fundados criterios que debieran vertebrar las políticas urbanas -LÓPEZ RAMÓN (2009: p. 33)-¹⁰⁶. Por ello, se trata de documentos que han tenido y tendrán reflejo en la normativa, y que en todo caso deben constituir la referencia a seguir en la práctica urbanística.

Sin pretender ser exhaustivo, en el ámbito europeo, el punto de partida del urbanismo sostenible podría situarse en el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas en 1990, que supuso el primer acercamiento a los problemas inherentes a la mejora de la calidad de la vida en las ciudades -MENÉNDEZ REXACH (2003: p. 138), y que planteaba una amplia política urbana

establece que “a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial”.

¹⁰⁴ Esta última autora alude exclusivamente a los dos primeros fundamentos, de carácter exclusivamente jurídico.

¹⁰⁵ La *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* señala que “las ciudades europeas han ido evolucionando a lo largo de la historia como entes valiosos e irremplazables económica, social y culturalmente”.

¹⁰⁶ Asimismo, GALERA RODRIGO (2007: p. 36) señala en relación con los documentos aprobados por la Comisión Europea que “no sólo tienen, como las directrices internas, a la Comisión como destinatario sino que pueden ser de obligada consideración para las autoridades nacionales”, tal como justifica mediante el análisis de diversas Sentencias del TJCE.

integrada en la política ambiental y en otras políticas comunitarias -LÓPEZ RAMÓN (2009: p. 33).

A su vez, cabría destacar iniciativas no comunitarias como el *Programa 21 Local (Agenda Local o Agenda 21)* establecido en la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 1992, y la *Carta de Aalborg* mediante la que en 1994 diversas ciudades europeas se comprometieron a asumir el citado Programa mediante acciones ambientales concretas. Posteriormente, en 2004 se adoptan los compromisos de Aalborg (*“Aalborg+10”*), cuyos compromisos número 5 y 6 se centran en la planificación y el diseño urbano (centrado en la regeneración de espacios existentes frente a la ocupación de espacios vírgenes) y en la mejora de la movilidad y la reducción del tráfico privado¹⁰⁷.

Más recientemente, el *Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente*, denominado *“Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*¹⁰⁸, establece siete estrategias temáticas, una de ellas relativa al medio ambiente urbano, cuya finalidad es *“contribuir a una mejor calidad de vida mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas”* y conseguir *“un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible”*.

Pues bien, en desarrollo del marco establecido en dicho Programa se elabora la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una *Estrategia temática para el medio ambiente urbano* de 2006¹⁰⁹, si bien es cierto que previamente la Comisión, en un Comunicación intermedia de 2004¹¹⁰, expuso un análisis inicial de los retos de las zonas urbanas, sugiriendo acciones en cuatro áreas principales:

¹⁰⁷ En relación con los criterios de actuación relativos a estos dos compromisos *vid.* GALERA RODRIGO (2006: p. 158 y 159).

¹⁰⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» [COM(2001) 31 final - no publicada en el Diario Oficial].

¹⁰⁹ Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM(2005) 718 final, no publicada en el Diario Oficial].

¹¹⁰ Comunicación de la Comisión, de 11 de febrero de 2004 - «Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano» [COM (2004) 60 - Diario Oficial C 98 de 23 de abril de 2004].

gestión urbana sostenible, transporte urbano sostenible, construcción sostenible, y urbanismo sostenible¹¹¹.

La “*Estrategia temática para el medio ambiente urbano*” destaca como problemas medioambientales de las ciudades europeas la deficiente calidad del aire, los niveles elevados de circulación y congestión y de ruido ambiental, la mala calidad de las construcciones, las emisiones de gases de efecto invernadero, el crecimiento urbano desordenado y la generación de residuos y de aguas residuales. Se trata de problemas que en muchos casos tienen su origen en la planificación urbanística de la ciudad y en su carácter expansionista.

Para paliar esta situación, la Comisión propone, como hemos visto, cuatro líneas de actuación, entre ellas, una gestión urbana sostenible mediante un enfoque integral y estratégico de la ciudad que permita integrar las cuestiones ambientales en las políticas propias de la ciudad, sean urbanas, sociales o económicas, con el objeto de dar una respuesta global a los problemas de las ciudades.

Asimismo, se plantea un urbanismo sostenible que, en esencia, aboga por limitar la expansión urbanística, mejorar el transporte público y evitar el consumo innecesario de recursos.

- a) En efecto, por un lado se propugna un urbanismo que evite la expansión urbana, mediante el uso racional y eficiente del suelo, el aprovechamiento de terrenos abandonados -en especial, la rehabilitación y reutilización de las zonas industriales abandonadas- y el incremento de la densidad residencial.
- b) Por otro lado, una planificación urbana de las ciudades que tenga en cuenta los riesgos medioambientales y el ahorro de recursos y de energía, y que permita limitar los desplazamientos y asegurar una accesibilidad adecuada mediante un transporte público sostenible.

En este sentido, en relación con la planificación de la ciudad la Comisión señala que la planificación urbana sostenible -que identifica con “*utilización adecuada del suelo*”-, “*contribuirá a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica*”, evitando el crecimiento desordenado y reduciendo el sellado del suelo, y permitirá “*prever la biodiversidad urbana y despertar la sensibilidad del ciudadano*”.

¹¹¹ Un resumen del contenido de la Comunicación en relación con las cuatro áreas o temas prioritarios se recoge en GALERA RODRIGO (2006: p. 161 a 163).

Por otro lado, desde la vertiente de ordenación del territorio, la “*Estrategia Territorial Europea*” (ETE) adoptada en Postdam en 1999¹¹², que constituye el origen de un modelo territorial europeo de carácter ambiental, establece unos objetivos comunes en el ámbito de la Unión Europea mediante los que se pretende alcanzar un desarrollo de su territorio equilibrado y sostenible, y orientar todas las políticas sectoriales con incidencia territorial¹¹³.

Las directrices y objetivos principales que recoge este documento se centran en los siguientes puntos: 1) el desarrollo de un sistema urbano policéntrico que permita superar la dualidad entre campo y ciudad y generar un sistema de ciudades más equilibrado; 2) el fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación para conseguir el acceso de las ciudades a las infraestructuras y al conocimiento de forma equitativa; y 3) el desarrollo y protección de la naturaleza con el objetivo de favorecer la identidad y diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades¹¹⁴.

Pues bien, por lo que ahora interesa cabe destacar que, en relación con el primer objetivo, la ETE alude a la necesidad de “*controlar la expansión urbana inspirándose en el concepto de “ciudad-compacta” (ciudad de distancias cortas), en particular en las regiones costeras*”, así como “*administrar inteligentemente recursos tales como el agua, el suelo, la energía y los residuos, salvaguardar la naturaleza y el patrimonio cultural y ampliar los espacios naturales*” -GALERA RODRIGO (2007, p. 18)-. Por tanto, las líneas a seguir serían ciudad compacta, consumo eficiente de recursos, protección de medio ambiente y patrimonio cultural, y ampliación de espacios naturales.

Asimismo, la *Agenda Territorial de la Unión Europea “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”* (2007)¹¹⁵ y la *Carta de*

¹¹² Documento aprobado en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio celebrada en Postdam, mayo de 1999.

¹¹³ En este sentido, tal como se expone en el extracto de conclusiones de la ETE “*es importante asegurar que los tres siguientes objetivos fundamentales de la política europea se alcancen por igual en todas las regiones de la UE: cohesión económica y social; conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural; competitividad más equilibrada del territorio europeo*”.

¹¹⁴ En relación al contenido de la ETE vid. EIROA PARIENTE.

¹¹⁵ Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007. Dicho documento establece seis prioridades para el desarrollo territorial de la UE: 1) Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades; 2) Nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas; 3) Promover agrupaciones regionales de competencia e innovación en Europa; 4) Fortalecimiento y extensión de las Redes

Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007)¹¹⁶ abundan en los tres objetivos principales de la *ETE* anteriormente citados.

La *Agenda Territorial* fija el marco político de referencia para orientar la futura cooperación territorial entre los Estados (desarrollada conjuntamente con la Comisión Europea), en el horizonte temporal 2007-2011, y abunda en la necesidad de reforzar la cohesión territorial de las ciudades.

Por su parte, la *Carta de Leipzig* concreta los principios y estrategias comunes para una política de desarrollo urbano, insistiendo en el enfoque integrado de las políticas urbanas “*en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de política urbana*” (entre los que cabría citar los aspectos culturales, económicos, sociales, medio ambientales, arquitectónicos, educativos, etc.). Además, plantea la necesidad de abordar las políticas urbanas teniendo en cuenta el contexto territorial amplio en el que se ubican las ciudades (señalando la insuficiencia de perspectiva de la ciudad aislada), con el objeto de establecer entre las ciudades una red de relaciones más estrechas a nivel europeo que favorezca la cohesión territorial.

En concreto, con el objeto de fortalecer la competitividad de las ciudades la *Carta de Leipzig* plantea varias estrategias de acción, que abundan en el enfoque urbano integral de las políticas urbanas: la creación y consolidación de los espacios públicos y del patrimonio arquitectónico de alta calidad (con el objeto de atraer negocios, turismo, mano de obra cualificada...), la modernización de las redes de infraestructuras (transporte urbano sostenible, accesible y asequible; gestión del tráfico; mejora de redes de suministro de agua y de tratamiento de aguas residuales) y la mejora de la eficiencia energética de los edificios, y la innovación proactiva y políticas educativas (para explotar el potencial de conocimiento de las ciudades); y prestar especial atención a los barrios desfavorecidos.

Finalmente, la reciente *Declaración de Toledo* de fecha 22 de junio de 2010, aprobada en la reunión informal de Ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, ha insistido también en la visión integral de la ciudad, integradora de la política ambiental, urbanística y de patrimonio cultural.

Transeuropeas; 5) Gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático; y 6) Fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

¹¹⁶ Aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007.

En consecuencia, la Unión Europea, tanto desde el marco de la política del medio ambiente, pero también de la relativa a la ordenación del territorio -bajo el denominado medio ambiente urbano-, ha venido insistiendo en los últimos años en la necesidad de actuar en las ciudades mediante estrategias y políticas no sólo de carácter estrictamente ambiental¹¹⁷ sino también urbanísticas, optando por un modelo de ocupación contenido de suelo y de regeneración de los espacios vacíos y en el que priman criterios de sostenibilidad¹¹⁸.

Se trata, en suma, de un desarrollo sostenible integrador y holístico que tenga en cuenta las tres vertientes de la sostenibilidad (economía, ecología y sociedad), pues, como se desprende de los documentos analizados, se pretende compaginar un progreso económico eficiente, con el respeto al medio ambiente (incluido el patrimonio cultural) y la cohesión social.

Veamos, pues, cómo se traduce esta concepción del urbanismo sostenible en la Ley 8/2007 de Suelo -posterior TRLS'08-, en relación con el régimen de clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable.

¹¹⁷ En este sentido, GALERA RODRIGO (2007: p. 19) señala que *“hace tiempo que el Derecho comunitario de medio ambiente trascendió los límites de la regulación de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación de los elementos ambientales, expandiéndose hacia otras regulaciones en virtud del carácter “horizontal” de la política comunitaria del medio ambiente. De esta forma, la concepción y organización de las ciudades es ahora un objeto prioritario de la regulación ambiental, al considerarse que los objetivos ambientales que puedan establecerse al margen de este objeto adolecen de un enfoque parcial y necesariamente ineficaz”*.

¹¹⁸ Un ejemplo de ello lo encontramos en el siguiente fragmento de la Carta de Leipzig: *“Una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura compacta de asentamientos. Esto puede lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación. La estrategia de integrar los usos de vivienda, de empleo, de educación, de suministros y de recreo en los barrios ha resultado ser especialmente sostenible.*

Las ciudades han de contribuir a asegurar y mejorar la calidad de vida de sus residentes, al tiempo que hacerse atractivas para que las empresas establezcan sus sedes, usando las sofisticadas tecnologías de información y comunicación en los campos de la educación, empleo, servicios sociales, salud, prevención y seguridad, así como los medios de mejorar el gobierno urbano.

Nuestras ciudades también deben ser capaces de adaptarse a la amenaza del cambio climático global. Un desarrollo urbano bien diseñado y planificado puede favorecer un crecimiento basado en un uso reducido de combustibles fósiles, mejorar la calidad medioambiental y reducir las emisiones de carbono. Las ciudades pueden lograr estos resultados a través de medidas innovadoras de prevención, reducción y adaptación que, a su vez, ayuden al desarrollo de nuevas industrias y a las empresas con emisiones reducidas de carbono”.

III.- LA LEY 8/2007 DE SUELO: EL CAMBIO DE TENDENCIA ESTATAL HACIA EL URBANISMO SOSTENIBLE

1. El escenario previo a la Ley 8/2007: el resultado de un desarrollo urbanístico insostenible

Con anterioridad al análisis del cambio de tendencia que supuso en el ámbito estatal la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se realiza una breve referencia al escenario urbanístico existente en España en la fecha de aprobación de dicha norma, ya que ésta pretende precisamente romper con el urbanismo de finales del siglo XX y de la primera década del siglo XXI pues distaba mucho de los postulados europeos a favor de la sostenibilidad, tal como vemos a continuación.

Uno de los principales rasgos característicos del urbanismo reciente es la clasificación mediante el planeamiento urbanístico de superficies ingentes de suelo urbanizable, al margen de criterios de racionalidad y de necesidades reales de crecimiento urbano.

En efecto, la clasificación de suelo urbanizable se ha realizado en muchos municipios en función de criterios económicos, con una total y absoluta desconexión entre crecimiento y desarrollo urbano e incremento de población; y ello hasta el punto de que se ha llegado a considerar el número de viviendas nuevas construidas en un municipio como un índice para medir su dinamismo y su prosperidad -MENÉNDEZ REXACH (2003: p. 141)-.

Como prueba de ello, el crecimiento medio de las principales ciudades españolas en el período 2001-2007 ascendió al 38,13%, lo que suponía más de seis veces el crecimiento poblacional¹¹⁹.

Asimismo, esta clasificación del suelo al margen de necesidades derivadas del incremento de la población supuso que en el año 2007 existiera una gran cantidad de suelo urbano sin edificar y de suelo urbanizable sin desarrollar en la mayoría de las capitales españolas, en concreto, un tercio del suelo susceptible de urbanización y de edificación; y ello suponía que en el citado año existiera suelo disponible para las necesidades poblacionales de los próximos 25 años¹²⁰.

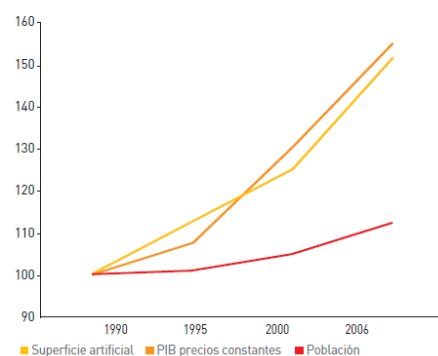
¹¹⁹ Según datos del Informe “Sostenibilidad Local: Una aproximación urbana y rural” (2008), elaborado por el Observatorio de la sostenibilidad en España (OSE), que analiza el consumo de suelo en 50 áreas urbanas y ciudades españolas entre el período 2001 y 2007. En concreto, el Informe señala que el incremento de nuevo suelo en el período 2001-2007 se situó en una media del 22,88%, llegando en algunas ciudades a un crecimiento del 216,42%, como Murcia, o del 134,13 %, como Toledo. Pero, por el contrario, la población incrementó únicamente un 6,15%.

¹²⁰ Según datos del Informe “Sostenibilidad Local: Una aproximación urbana y rural” (2008).

Por otro lado, como consecuencia de este modelo expansionista se ha producido un notable incremento de la superficie artificial (terrenos urbanizados, infraestructuras -redes viarias y ferroviarias, aeropuertos-, vertederos...), que se concentra especialmente en las grandes áreas urbanas -Madrid y Barcelona, fundamentalmente- y en la franja costera del mediterráneo.

En concreto, en el período 2000-2006 la superficie artificial se incrementó un 21,06%, a pesar de que la población únicamente aumentó un 7,13%, lo que supone, además, que el ritmo de crecimiento de este período se duplicara respecto al período 1987-2000 (en el año 1987 la superficie artificial se identificaba con el 1,32% del territorio, y en el año 2006 se correspondía con el 2,01%)¹²¹. La desconexión entre incremento de superficie artificial y aumento de población puede apreciarse en el siguiente cuadro¹²².

Figura 16.1. Comparación entre aumento de superficie artificial, población y PIB en España. (índice 1990=100).



Fuente: Elaboración OSE a partir de datos del INE, 2010 y CLC-2006 (IGN, Ministerio de Fomento).

Pues bien, este incremento de la ocupación de suelo entre 1987 y 2006 (51,87%) en ningún caso se asemeja al crecimiento medio de los países europeos, que oscila en el 8,93%. De forma paralela, si en España no existe ninguna conexión entre suelos artificiales e incremento de población, en

¹²¹ Según datos del Informe sobre la sostenibilidad en España 2010, del Observatorio de la sostenibilidad en España: “Aumento de la superficie artificial (1987-2000-2006)”. En concreto, el Informe, en base al análisis de la cartografía de usos y cobertura del suelo desarrollada para el proyecto *CORINE Land Cover 2000-2005* (CLC), señala que entre 1987 y 2006 las superficies artificiales crecieron un 51,87%, es decir, 347.500 ha respecto al año 1987, lo que supone una media de crecimiento anual de 18.300 ha en dicho período; no obstante, en el período 2000-2006 esa media es de 29.500 ha, es decir, más de un 60% sobre la media de todo el período. En el año 1987 las superficies artificiales ascendían a 670.000 ha (1,32%); en el año 2000 dichas superficies se correspondían con 840.000 ha (1,66%); y en el año 2006 las superficies artificiales ascendían a 1.017.400 ha, es decir, el 2,01% del territorio.

¹²² Cuadro extraído del Informe sobre la sostenibilidad en España 2010, del Observatorio de la sostenibilidad en España: “Aumento de la superficie artificial (1987-2000-2006)”.

Europa existe una relación directa entre incremento de población (8%) y aumento de suelos artificiales (9%).

Por otro lado, como no podía ser de otro modo el resultado de esta desproporcionada clasificación de suelo urbanizable al margen de criterios de racionalidad, y su consiguiente urbanización, ha sido un notable incremento de la construcción de viviendas -tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico publicado en la página web del Ministerio de Fomento-, que desde el año 2002 hasta 2008 osciló entre 700.000 y 850.000 viviendas, lo que constituía más del doble de la media anual de la década de los años 90.



Estas cifras contrastan con los datos de nuestro entorno europeo, ya que durante la última década España, a pesar de contar con una población cercana a 45 millones de habitantes¹²³, construyó tantas casas como Francia, Alemania e Italia, cuya población conjunta supera los 200 millones de personas.

En consecuencia, queda patente que el desarrollo urbanístico y la construcción de viviendas eran concebidos como fuente importante de riqueza, y el suelo, más que un recurso natural, se consideraba un recurso económico, hasta el punto de que la construcción en España representaba en el año 2006 el 12% del PIB (y el 13,6 % según el Instituto Nacional de Estadística¹²⁴), mientras que en Europa éste se sitúa alrededor del 6%, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro¹²⁵.

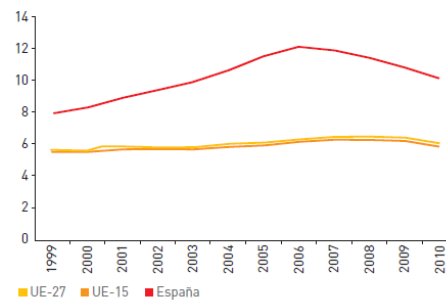
¹²³ Según el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2012 España tiene una población de 46.055.829 habitantes.

¹²⁴ Según el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2007 el porcentaje de población activa que representaba el sector de la construcción en el empleo total ascendía al 9,2%.

¹²⁵ Cuadro publicado en el Informe del Observatorio de la sostenibilidad en España de 2011 titulado “Desarrollo socioeconómico, Cambio climático y energía, Modelos de producción y

FIGURA 2.6.2. Peso del VAB en el PIB en España y comparación con Europa.

[Fuente] Elaboración OSE a partir de Eurostat, 2011.



Como consecuencia de todo ello, España ostenta en la actualidad el mayor parque inmobiliario de Europa (1 vivienda por cada 2 habitantes). En concreto, a finales del año 2011 ostentaba un stock acumulado de 676.038 nuevas viviendas, según datos del Ministerio de Fomento, y en el año 2012 se calcula que de los 26 millones de viviendas existentes en nuestro país 6 millones se encuentran vacías, es decir, el 20% del parque inmobiliario¹²⁶.

En resumen, se trata de un modelo urbanístico caracterizado por una desconexión entre clasificación de nuevo suelo y necesidades reales de crecimiento urbano derivadas de un eventual incremento poblacional, que ha primado la vertiente económica del desarrollo por encima de la variable ambiental o, más bien, al margen de cualquier consideración ambiental. La protección del medio ambiente y la variable ambiental han constituido, en consecuencia, aspectos marginales en la elaboración del planeamiento urbanístico¹²⁷.

Pues bien, este modelo urbanístico resulta insostenible a todas luces, tanto desde el punto de vista ambiental, como económico y social.

a) Desde el punto de vista ambiental se ha producido un excesivo consumo de suelo, creando superficies artificiales que han provocado la destrucción irreversible del territorio, la pérdida de zonas agrícolas productivas -en algunos casos de alto valor ecológico- y de zonas forestales, la afección a

consumo, Territorio y sostenibilidad local” -apartado dedicado a la “Ecoeficiencia y evolución en el sector de la construcción”-.

¹²⁶ Según datos del diario El País, de fecha 8 de enero de 2012.

¹²⁷ Un ejemplo sería el Plan General de Ordenación Urbana de Sobradiel citado en la nota número 2, que clasificó suelo urbanizable para un crecimiento superior a 6.600 habitantes (1.900 viviendas), si bien el incremento poblacional de este Municipio, desde el año 2000 a 2007, fue de 641 a 903 habitantes -según datos de la Diputación Provincial de Zaragoza-. Ello pone de manifiesto la innecesariedad del nuevo suelo para dotar de vivienda al incremento poblacional pues ha resultado suficiente el desarrollo de algunas de las Unidades de Ejecución de suelo urbano no consolidado previstas en el Plan General.

los recursos naturales -suelo, agua...- y a las relaciones de los ecosistemas, y un enorme impacto y degradación del paisaje.

A ello se debe añadir que, en muchos casos, el crecimiento de las ciudades ha provocado un abandono del modelo de ciudad compacta tradicional (de tejido urbano continuo, alta densidad y carácter multifuncional) hacia una ciudad dispersa y difusa¹²⁸ con crecimientos de baja densidad, que, por su tejido urbano discontinuo y poco diversificado funcionalmente, necesita una mayor superficie de infraestructuras y conlleva un mayor consumo de agua y de energía, elevados niveles de contaminación y generación de residuos y gases de efecto invernadero, y problemas de movilidad urbana y de transporte, entre otros, lo que en suma favorece el cambio climático.

Además, la urbanización no solo altera el suelo que consume sino que también transforma los espacios circundantes pues en ellos se implantan las infraestructuras necesarias para dar servicio a las edificaciones y a los nuevos núcleos de población (redes viarias, redes de servicios de abastecimiento y saneamiento...), lo que conlleva que los modelos dispersos impliquen una mayor afección ambiental y degradación de los ecosistemas; y ello por cuanto parcelan el territorio produciendo un efecto destructivo de los ecosistemas de mayor intensidad que la degradación del suelo ocupado por la urbanización (SIMÓN ROJO Y HERNÁNDEZ AJA: p. 5)¹²⁹.

b) Por otro lado, en relación con el medio ambiente urbano, la prioridad por un desarrollo urbano frente a la regeneración de la ciudad existente, con la consiguiente despoblación y desatención de la ciudad consolidada también ha conllevado una afección a su patrimonio edificado y a sus espacios públicos en detrimento del medio ambiente urbano, lo que puede derivar en una pérdida de la identidad de las ciudades y de sus potencialidades y competitividad.

¹²⁸ Según el Informe sobre la sostenibilidad en España 2010, del Observatorio de la sostenibilidad en España: “Aumento de la superficie artificial (1987-2000-2006)”, el tejido urbano discontinuo en España en 1987 ascendía a 230.640 ha, frente a la superficie de 253.620 ha. de tejido urbano continuo; sin embargo, en el año 2006 aquél (338.997 ha) superaba a éste, por lo que se concluye que se la ciudad dispersa ha impuesto como patrón del modelo urbano.

¹²⁹ En este sentido, los citados autores señalan que “*la urbanización tiene efectos distintos según la forma en que se realice. Si sigue un modelo concentrado con una ocupación reducida del espacio, los efectos se “limitan” a reducir la “utilidad” (dentro del ecosistema) del espacio consumido. Pero si la urbanización supera un determinado porcentaje de la superficie del ecosistema, o si se desarrolla en forma de múltiples enclaves articulados por infraestructuras (que rompen la continuidad de las relaciones), puede producir una degradación irreversible del ecosistema muy por encima de lo que nos podría indicar el porcentaje de suelo consumido*”.

Consecuencias que, precisamente, se pretenden evitar desde el ámbito europeo pues, como hemos visto anteriormente, la Unión Europea reconoce la diversidad espacial y cultural de las ciudades como patrimonio cultural, social y ambiental a conservar; de ahí su defensa de la ciudad compacta.

Pero, además, el desarrollo urbano no se ha visto acompañado de la necesaria dotación de equipamientos y servicios públicos por las correspondientes Administraciones Públicas (centros de enseñanza, centros de salud, instalaciones deportivas, centros sociales...) pues no es infrecuente encontrarnos con espacios de nueva urbanización pendientes de consolidar por la edificación, carentes de equipamientos, y en muchas ocasiones también con un gran número de viviendas sin ocupar.

c) Desde el punto de vista económico este modelo urbanístico también resulta ineficiente e insostenible pues la crisis económica ha puesto de manifiesto un impacto negativo tanto en la economía de España como en la propia Administración (fundamentalmente la local) y en las familias.

Como hemos visto anteriormente, el crecimiento económico se sustentó en nuestro país en la construcción y en la urbanización de nuevo suelo, constituyendo uno de los principales motores de nuestra economía. Pero también es cierto que la reconducción de los recursos económicos hacia este sector en detrimento de otros sectores productivos vinculados a las tecnologías y a la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) ha abundado en la crisis económica en la que actualmente se encuentra España, pues ha generado una enorme falta de competitividad de nuestra economía -en el año 2007 el porcentaje de población activa que representaba el sector de la construcción en el empleo total ascendía al 9,2%-, que ha derivado en la tasa de paro actual (24,63%)¹³⁰.

Asimismo, este escenario podría incluso afectar negativamente al sector turístico, y ello no sólo por la disminución de la calidad ambiental de nuestras costas y lugares turísticos derivada de la urbanización y la construcción excesiva y desproporcionada¹³¹ (que podría disuadir al turismo), sino también por el elevado número de viviendas de segunda residencia existentes en el litoral (con su consiguiente afección a la ocupación hotelera y a la actividad turística tradicional).

¹³⁰ Según la Encuesta de población activa del segundo trimestre de 2012.

¹³¹ Según datos del Informe de sostenibilidad en España 2006, del Observatorio de la sostenibilidad en España: “Análisis de flujos y uso de recursos. Suelo artificializado en el litoral”, en el año 2000 la franja mediterránea se encontraba artificializada en el primer kilómetro de costa en un 34,21% del suelo.

Por otro lado, si analizamos el ámbito propiamente urbano el modelo también resulta insostenible por cuanto la expansión incontrolada de las ciudades dificulta la prestación de los servicios públicos por parte de la Administración Local, como transporte, recogida de basuras, evacuación y tratamiento de aguas residuales...; y ello abunda en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos y en la ineficiencia de la actuación administrativa, derivada, por ejemplo, de un incremento de las líneas de transporte o de los gastos derivados de la conservación de los tramos de redes y espacios públicos -saneamiento, zonas verdes, viarios...- y de nuevos equipamientos, como consecuencia de la extensión de la ciudad.

Además, también se ha visto afectada la eficiencia en la actuación del resto de Administraciones, ya que, por ejemplo, ha sido necesario ampliar las redes de carreteras -para conectar ciudades dormitorio con cascos urbanos o nuevos núcleos entre sí- o construir nuevos equipamientos -educativos y sanitarios, fundamentalmente-.

Por tanto, la afección de este modelo para la Administración es clara, ya que, como consecuencia de la ampliación de las ciudades más allá de las necesidades reales de la población, debe destinar mayores recursos económicos para la prestación de sus servicios que los que realmente serían necesarios para atender a la nueva población, lo que compromete que su actuación se sujete a los principios de eficacia y eficiencia (art. 103.1 CE).

En sentido contrario, podría argumentarse que la urbanización, la construcción de viviendas y las transacciones de éstas que se han sucedido en los últimos años han constituido una importante fuente de ingresos para todas las Administraciones¹³² (fundamentalmente para los Ayuntamientos), pero creo que este argumento decae en momentos como el actual, en el que ha disminuido notablemente la venta de viviendas -y, por tanto, los ingresos públicos- pero, por el contrario, la Administración debe prestar en todo caso los servicios a los ciudadanos.

Finalmente, este desarrollo también ha supuesto un incremento del precio de las viviendas que en último término ha supuesto un notable incremento del endeudamiento de las familias. Por citar un dato, en septiembre de 2008

¹³² En el ámbito local, cabe citar las licencias urbanísticas, las tasas por tramitación de licencias, el impuesto de construcciones, obras e instalaciones, o el impuesto de bienes inmuebles...; en el ámbito autonómico y estatal estaría el IVA, o el impuesto de transmisiones patrimoniales...).

el esfuerzo anual de los hogares para adquirir una vivienda se situó en el 52,6 % de la renta familiar disponible¹³³.

d) La insostenibilidad social (o, incluso, insolidaridad social) se pone de relieve en el riesgo de exclusión y segregación social de una parte de la sociedad, derivado no sólo de la dificultad o imposibilidad de la población de acceder a una vivienda sino del abandono de la ciudad consolidada y, en concreto, de los barrios periféricos y más desfavorecidos, con posibles problemas de marginalidad.

Pues bien, como veremos a continuación, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo pretende armonizar y equilibrar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Para ello, propugna un urbanismo sostenible que cohesionase las vertientes económicas, de protección ambiental y de carácter social, que se plasma fundamentalmente en criterios y principios de actuación.

Pero, junto a ello, existen determinaciones legales que pretenden corregir algunas de estas situaciones que hemos visto, como, por ejemplo, la exigencia de que el desarrollo urbanístico responda y se justifique en base a necesidades reales de crecimiento urbano (con el objeto de limitar la clasificación de suelo urbanizable), la garantía de abastecimiento de agua en relación a los nuevos desarrollos, la exigencia de la emisión de un informe en el que se analice el impacto de los nuevos desarrollos en la Administración Pública (con la finalidad de justificar la viabilidad en la prestación de los servicios y el mantenimiento de las infraestructuras), o la previsión de una reserva mínima de viviendas de protección pública (para facilitar el acceso a la vivienda a un mayor número de ciudadanos).

Dicho esto, se analiza a continuación el marco normativo resultante de la Ley 8/2007 en relación con el urbanismo sostenible, centrando el análisis en la sostenibilidad ambiental para, posteriormente, abordar su incidencia en el régimen de clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable.

2. La conexión entre urbanismo y medio ambiente en la Ley 8/2007 -TRLS'08- (I): su plasmación en criterios y determinaciones de sostenibilidad

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo pretendió recoger los postulados europeos en relación con el urbanismo sostenible y el medio ambiente

¹³³ Así se recoge en el Informe elaborado por el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, denominado “Impacto de la crisis económica en el sector de la vivienda y su repercusión sobre las familias y las personas”, en base a los datos facilitados por el Banco de España en 2009.

urbano que hemos visto anteriormente, con la finalidad de llevar a cabo un cambio de tendencia en relación con la legislación estatal anterior de suelo (no así respecto a la legislación autonómica, que ya incorporó el principio de desarrollo urbanístico sostenible, con algunas manifestaciones concretas, tal como hemos visto).

Este pretendido giro de tendencia se observa con toda claridad en su exposición de motivos, que cuestiona el urbanismo desarrollista propio de nuestra tradición histórica y aboga por un urbanismo que resulte sostenible, *“apostando por la regeneración de la ciudad existente”* frente a nuevas transformaciones urbanísticas de suelo, y se decanta por un modelo de ciudad compacta frente a la *“urbanización dispersa o desordenada”*, por sus notables inconvenientes, entre los que cita los siguientes: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, construcción y mantenimiento de infraestructuras y prestación de los servicios públicos.

El cambio de tendencia resulta evidente pues esta norma parte de una premisa inicial radicalmente contraria al LRSV al considerar el suelo no sólo como un recurso económico (como entendía la Ley anterior) sino como *“un recurso natural, escaso y no renovable”* (tal como señala la exposición de motivos).

De forma paralela, el legislador no se centra únicamente en la vertiente económica y empresarial del urbanismo sino que pretende que la utilización del recurso suelo responda a un interés general en el que los órdenes económico, ambiental y social encuentren un equilibrio o armonía y que, en consecuencia, sea sostenible.

En concreto, el artículo 2.2 del TRLS'08 señala que las políticas de suelo deben propiciar un uso racional de los recursos naturales, que se armonice con *“los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación”*.

Por tanto, conforme a esta norma el desarrollo urbanístico se regirá por criterios de racionalidad (y no meramente económicos¹³⁴), y deberá resultar

¹³⁴ La concepción economicista del urbanismo se pone de manifiesto bien a las claras en la exposición de motivos de la LRSV (apartado segundo), cuando señala que *“la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador*

compatible con la protección del medio ambiente, la cohesión social y la calidad de vida de los ciudadanos¹³⁵, tal como previamente había recogido la normativa autonómica que se ha analizado.

El citado precepto parte de una utilización del territorio y del suelo conforme a la Constitución, ya que, como señala la doctrina, el interés general que el constituyente persigue en la regulación del suelo y la acción urbanística de los entes públicos procuradora de la calidad de vida (art. 47 CE) es la utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE), en cuanto presupuesto de un medio ambiente (natural y urbano) adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 en relación con el art. 46 CE) -PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ (2008: p. 120)-.

Por ello, se considera que la sostenibilidad territorial y urbana es una imposición directa de la Constitución, desarrollada por primera vez de forma básica en una nueva Ley estatal -VAQUER CABALLERÍA (2008: p. 44)-, pero que ya venía recogida durante la vigencia de la LRSV en la legislación autonómica, tal como hemos visto.

Pues bien, sin pretender analizar pormenorizadamente el articulado del TRLS'08 vamos a realizar unas pinceladas acerca de las manifestaciones concretas que derivan del principio de desarrollo urbanístico sostenible conforme al articulado de esta norma, para, posteriormente, en el siguiente apartado, analizar su incidencia en el régimen de clasificación del suelo.

a) De entrada, en el articulado de la norma encontramos varias referencias a principios y criterios de actuación que abundan en el desarrollo sostenible y equilibrado a que hace referencia el artículo 2.2 del TRLS'08, ya que también señala que las políticas de suelo deben procurar:

- La conservación y mejora de la naturaleza y la protección del patrimonio cultural y del paisaje¹³⁶.

estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 de la Constitución Española”.

¹³⁵ El artículo 2.2 exige además la armonización de las políticas urbanísticas con la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, lo que a mi juicio no guarda relación con el principio de desarrollo sostenible.

¹³⁶ No olvidemos que la exposición de motivos de la Ley 8/2007 señala que no sólo el suelo rural tiene un valor ambiental sino también el suelo urbano “*como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación*”, motivo por el que se “*debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso*”.

- La protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- Un medio urbano en el que la ocupación de suelo sea eficiente, esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente.

Se trata de unos principios que, en unos casos, abundan en la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales y que, en otros, responden al concepto de urbanismo sostenible que se ha ido generando en los últimos años en el ámbito europeo, caracterizado, como hemos visto, por un uso y una ocupación eficientes del suelo, en el que existan infraestructuras y dotaciones suficientes, y que permita optimizar el uso de los recursos y la combinación de usos para evitar la segregación¹³⁷. En cuanto a la inidoneidad a que alude el precepto nos referiremos al analizar la incidencia de la norma en el régimen de clasificación del suelo.

b) En segundo lugar, en continuación con la idea de un medio urbano eficiente que recoge el artículo 2, en el apartado c) del artículo 10.1 se recogen criterios de ordenación de los usos del suelo, que deben primar en la elaboración del planeamiento urbanístico. En concreto, el precepto hace referencia a la accesibilidad, la eficiencia energética, la garantía de abastecimiento de agua, la prevención y protección contra la contaminación o la limitación del impacto en la salud y el medio ambiente¹³⁸.

De este modo, se incorporan los criterios previstos en los documentos europeos analizados en un momento anterior y que también fueron incluidos, con matices, en varias legislaciones autonómicas anteriores a la Ley 8/2007, tal como hemos visto.

¹³⁷ Estos principios y criterios tienen un reflejo en los derechos y deberes de los ciudadanos que prevé la norma. El artículo 4 reconoce los derechos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible en “un medio ambiente y un paisaje adecuados” (apartado a), y a acceder, en condiciones no discriminatorias y universales, a la utilización de las dotaciones públicas y equipamientos abiertos al uso público. Asimismo, el artículo 5 establece los deberes de los ciudadanos de “*respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano*”, de “*respetar y hacer un uso racional y adecuado... de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios públicos*”, y de abstenerse de realizar actos o actividades que conlleven riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros.

¹³⁸ A su vez, al igual que el artículo 2 alude a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, lo que no parece que pueda constituir en sí mismo un criterio de ordenación.

c) En tercer lugar, el TRLS'08 también pretende evitar alteraciones del modelo de ocupación previsto en el planeamiento -con la consiguiente reclasificación de suelo- mediante Modificaciones aisladas o puntuales del mismo.

En tal sentido, el artículo 15.6 establece que *“la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente”*.

Asimismo, la disposición transitoria cuarta prevé criterios concretos de sostenibilidad en ausencia de adaptación de la normativa autonómica, de los que se deduce la preocupación del legislador por evitar alteraciones sustanciales del modelo originario del Plan mediante la aprobación de sucesivas Modificaciones aisladas¹³⁹.

Por tanto, se trata de supuestos de alteración del planeamiento que exigirían la Revisión del Plan General por tener una afección importante en el modelo urbano que va más allá del ámbito sobre el que versa la concreta modificación.

d) En cuarto lugar, como manifestación del principio de desarrollo sostenible y de utilización racional del territorio cabe citar la previsión del segundo párrafo del artículo 13.4 del TRLS'08, en virtud del cual *“sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada”*¹⁴⁰.

¹³⁹ En caso de que la legislación autonómica no adapte su normativa a lo previsto en el artículo 15.6 del TRLS'08, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, la disposición transitoria cuarta establece criterios mínimos de sostenibilidad: *“si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 % de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial”*. En opinión de PAREJA I LOZANO (2007: p. 89) se trata de una disposición de dudosa constitucionalidad, en tanto que colisiona con la jurisprudencia constitucional que impide al legislador estatal dictar legislación supletoria en materias de competencia autonómica (STC 61/1997).

¹⁴⁰ Se trata de una previsión que posteriormente recogió el artículo 48 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en términos similares: *“La*

Por tanto, la reducción o exclusión de la superficie de estos espacios exige una justificación científica respecto a la desaparición de los valores que llevaron a su inclusión en la Red Natura 2000, lo que, además, deberá realizarse conforme al procedimiento previsto por el propio precepto, en el que se exige un período de información pública *“de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”*.

e) En quinto lugar, la norma estatal se centra también en la evaluación de la sostenibilidad del planeamiento y el desarrollo urbanístico. En este sentido, el artículo 15.1 reitera la previsión establecida en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en legislación autonómica citada al comienzo de este trabajo, respecto al sometimiento de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial a evaluación ambiental.

Pero, a pesar de que la evaluación ambiental no constituye una novedad de la Ley 8/2007, no debemos pasar por alto una cuestión que, a mi juicio, resulta esencial pues ahora la vigente normativa estatal exige que el modelo de ocupación del suelo que defina el planeamiento urbanístico sea sostenible (art. 2.2), por lo que durante la evaluación ambiental deberá acreditarse la sostenibilidad de dicho modelo.

Sin embargo, en la práctica, el contenido de los informes y documentos en los que se traduce la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico resulta cuestionable, ya que éstos se limitan en esencia a comprobar eventuales afecciones a espacios protegidos como *LICs* y *ZEPAs*, sin analizar precisamente el modelo de ocupación del suelo, lo que exige un cambio en este sentido.

Por ello, la evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico se erige en el instrumento más eficaz y útil contra la insostenibilidad ambiental, pues, además, considera uno de los criterios básicos de sostenibilidad, como es la capacidad de carga del territorio y de los recursos naturales -AGUDO GONZÁLEZ (2012: p. 158)-¹⁴¹.

descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000 solo podrá proponerse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada, reflejados en los resultados del seguimiento definido en el artículo anterior. En todo caso, el procedimiento incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea”.

¹⁴¹ En este sentido, el autor cuestiona la utilización de principios y directrices que realiza el artículo 10 del TRLS'08, ya que *“hubiera sido deseable y mucho más efectivo aludir a indicadores de sostenibilidad determinados”*.

Por otro lado, el apartado segundo exige que el informe de sostenibilidad ambiental incluya un mapa de riesgos naturales, lo que constituye una novedad normativa¹⁴² que resulta coherente con el hecho de que la existencia de dichos riesgos en un terreno conlleva su clasificación como suelo no urbanizable, ex art. 12.2.a).

Asimismo, también merece ser destacada la exigencia de que el planeamiento incluya un informe de sostenibilidad económica en el que se ponderará *“el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”*.

Se trata de un informe que pretende conseguir la eficiencia en el uso de los recursos y demostrar la capacidad de la Administración para dar servicio a las edificaciones que albergarán los suelos una vez que se proceda a su urbanización, por lo que se pretende justificar la sostenibilidad económica del modelo de ocupación del plan.

Sin embargo, en la práctica, dicho informe suele incluir un cálculo tanto de los ingresos por impuestos y tasas que recibirá el Ayuntamiento por la ejecución de las viviendas y su posterior ocupación (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, impuesto de bienes inmuebles, tasa por abastecimiento de agua y recogida de basuras, etc.) como de los costes municipales por el mantenimiento y conservación de los espacios públicos y viarios, alumbrado público y recogida de basuras, con el objeto de comparar ambos.

Pues bien, dicha práctica en ningún caso resulta conforme con el objeto de la norma, por cuanto no se tiene en cuenta el coste de todos los servicios que presta la Administración. Así, por ejemplo, cabe citar el transporte público, el servicio de guardería, la realización de actividades culturales y deportivas, el otorgamiento de ayudas y otras prestaciones sociales, como servicios que debe prestar la Administración local; así como también la necesidad de ampliar o modificar las redes viarias, cuya titularidad en muchas ocasiones resulta ajena al Municipio¹⁴³.

¹⁴² Aunque también es cierto que los planes urbanísticos suelen contener un mapa de riesgos naturales.

¹⁴³ En este sentido, TEJEDOR BIELSA (2007: p. 132) señala que *“los colapsos previsibles de infraestructuras y servicios de movilidad... deberían considerarse en la memoria de sostenibilidad ambiental”*. Asimismo, el autor señala que la información sobre coste de infraestructuras y servicios será frecuentemente ajena al ámbito local, *“lo que comportará que la memoria se base habitualmente en estimaciones técnicas no fiscalizadas por la administración sectorial”*.

Por ello, resultaría procedente que la Administración, en la práctica, exigiera un informe real y más fidedigno, con el objeto de adecuarse a la finalidad perseguida por el TRLS'08.

Finalmente, el artículo 15.3 exige que en fase de consultas se recaben “*cuando sean preceptivos*”, entre otros, los informes de la administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas¹⁴⁴, así como los informes de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de la afección y el impacto de la actuación sobre la capacidad de éstas. Además, el precepto alude al informe de “*la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre*”.

En concreto, en relación con la garantía de abastecimiento de agua, que ya exigía el Texto Refundido de la Ley de Aguas, cabe indicar que, a pesar de que ninguna de estas normas establece que dicho informe resulta vinculante, la previsión del artículo 10.1.c) del TRLS'08 que hemos visto anteriormente permite concluir que toda aprobación de un plan urbanístico exige la garantía del abastecimiento de agua, por lo que un informe negativo en tal sentido exigiría la denegación de dicha aprobación¹⁴⁵.

f) En último lugar, sin perjuicio de que el presente trabajo se centra en la sostenibilidad ambiental del urbanismo, cabe indicar que en el TRLS'08 también late la preocupación por la sostenibilidad social de este ámbito y, en concreto, por el acceso a la vivienda (por su relación con el artículo 47 de la Constitución), tal como se desprende del apartado 3.*in fine* del artículo 2, en virtud del cual “*el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*”.

Para ello, el apartado b) del artículo 10.1 del TRLS'08 prevé un mandato a la Administración de reservar “*una parte proporcionada*” del suelo a vivienda sujeta a un régimen de protección pública “*que permita establecer su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o de concesión administrativa*”. En concreto, el precepto exige una reserva mínima del 30 por ciento de la edificabilidad

¹⁴⁴ Dicha previsión ya se recogía previamente en el artículo 25.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (tras la modificación realizada por la Ley 11/2005, de 22 de junio).

¹⁴⁵ Por el contrario, MENÉNDEZ REXACH (2009: p. 134) señala que “*formalmente, parece claro que la Administración hidráulica no puede bloquear (con un informe negativo sobre las disponibilidades de agua) la decisión de llevar a cabo nuevas actuaciones de urbanización. Pero ¿tiene sentido que se aprueben en contra de ese informe?*”.

prevista en el planeamiento -con algunas excepciones-, que deberá concretarse en la legislación urbanística autonómica.

3. La conexión entre urbanismo y medio ambiente en la Ley 8/2007 - TRLS'08- (II): su incidencia en el régimen de clasificación del suelo

La Ley 8/2007 prescinde de establecer un régimen de clasificación del suelo -lo que supone una ruptura con nuestra tradición histórica desde la Ley del Suelo de 1956¹⁴⁶- por cuanto, según señala su exposición de motivos, se trata de una técnica urbanística respecto a la *“que no le corresponde a ese legislador juzgar su oportunidad”* ni *“es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo”* y que, a su vez, ha contribuido a la inflación de los valores del suelo¹⁴⁷.

En efecto, la Ley 8/2007 utiliza una nueva técnica, como es la que denomina “situaciones básicas de suelo”, que viene a responder a *“los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-”* (exposición de motivos).

Por tanto, la diferencia entre “situación básica de suelo” y clasificación es clara, pues la primera responde a la situación real y fáctica del suelo (suelo urbanizado o suelo no urbanizado -rural-) y, por el contrario, la clasificación es una categoría artificial que deriva del planeamiento urbanístico, al margen de su situación real. Por tanto, la categoría de suelo urbanizable se enmarcaría dentro de la situación básica de rural que será objeto de transformación urbanística¹⁴⁸.

¹⁴⁶ La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana distinguía entre suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico (art. 63, 64 y 65). No obstante, la trilogía clasificatoria vigente (suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable) deriva de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (art. 63, 64 y 65).

¹⁴⁷ No obstante, el legislador estatal podría haber regulado la clasificación del suelo, tal como señaló el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, por su carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana, bajo el título competencial del artículo 149.1.1ª CE (RAZQUIN LIZÁRRAGA: 2007, p. 50; y TEJEDOR BIELSA: 2007, p. 117). Pero, como señala la propia exposición de motivos de la Ley, se prescinde *“de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo... para no prefigurar... un concreto modelo urbanístico”*; y a ello se añade que *“no es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados”*.

¹⁴⁸ Este nuevo régimen conllevará, en opinión de MENÉNDEZ REXACH (2009: p. 135), que la legislación autonómica reconduzca su regulación de la clasificación del suelo a las dos situaciones básicas reguladas en la legislación estatal, aunque, como señala el autor, no es previsible que se abandone a corto plazo, pues se trata de una técnica muy arraigada.

En esencia, lo que pretende el legislador es desvincular el régimen de valoración y la clasificación del suelo, que ha caracterizado nuestra legislación histórica, especialmente la LRSV. El suelo se valorará conforme a su situación básica (rural o urbanizado), es decir, *“debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto”*, ya que con la legislación anterior *“se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos”* -exposición de motivos-. La crítica se centra pues en la valoración del suelo urbanizable.

Pero, aunque la norma no regule la técnica de la clasificación del suelo, ésta constituye una cuestión de primer orden para el legislador y, en especial, la clasificación del suelo urbanizable, ya que la Ley prevé un régimen concreto al que debe responder ésta.

Asimismo, a pesar de la omisión relativa a las distintas categorías de suelo (es decir, a su clasificación urbanística), la norma configura el alcance y operatividad de dichas categorías, ya que éstas se reconocen inevitablemente en los diversos aspectos materiales regulados en la ley, tales como la definición de los criterios básicos de utilización del suelo o la regulación del contenido del derecho de propiedad del suelo -PAREJA I LOZANO (2007: p. 83)-¹⁴⁹; y, por ello, las nuevas situaciones básicas responden al mismo objeto que tradicionalmente se ha atribuido a la clasificación urbanística como técnica para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana -AGUDO GONZÁLEZ (2010: p. 144)-.

Como veremos a continuación, la Ley, además de concretar los requisitos del suelo urbanizado (suelo urbano), define y concreta los criterios que debe seguir el planificador urbanístico para clasificar tanto el suelo que debe preservarse de su transformación (suelo no urbanizable) como el suelo que debe ser objeto de desarrollo urbanístico (suelo urbanizable), lo que conlleva que situaciones básicas de suelo y clasificación como técnica urbanística se solapen -TEJEDOR BIELSA (2007: p. 119)-. Y ello pone de manifiesto la verdadera voluntad del legislador de establecer un régimen de clasificación del suelo de carácter básico -bajo un cambio aparente de carácter nominativo-, que resulte uniforme para todas las Comunidades Autónomas y los planificadores urbanísticos.

¹⁴⁹ Por ello, el autor concluye que, *“al igual que las anteriores leyes estatales, la pretensión más o menos velada del legislador estatal es la de regular cómo debe funcionar el sistema urbanístico, además de impedir que las técnicas urbanísticas autonómicas condicionen el sistema de valoraciones”*.

a) En relación con la clasificación del suelo urbanizable el planificador se encuentra con dos límites claros y precisos, que conllevan que esta clase de suelo ya no se configure como la categoría residual: por un lado, la vinculación entre esta clase de suelo y las necesidades reales de crecimiento y, por otro lado, su adecuación al modelo de ocupación previsto en el planeamiento, que, a su vez, también debe responder a dichas necesidades.

En efecto, por un lado, el artículo 10.1.a) del TRLS'08 recoge un mandato dirigido al planificador urbanístico y territorial al limitar el desarrollo urbanístico que prevea “*al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen*”, preservando de la urbanización el resto del suelo rural¹⁵⁰, tal como señala el propio artículo.

Por tanto, la clasificación del suelo urbanizable debe permitir la transformación del “*suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial*” -tal como establece el apartado b) de dicho precepto-, pero no puede habilitar la transformación de suelo más allá de este límite.

El objeto es claro pues, como señala la exposición de motivos de la Ley 8/2007, se pretende una “*clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales*” frente a la que denomina “*clasificación indiscriminada*” de suelo urbanizable, propia de la etapa regulada por la anterior LRSV.

De este modo, el suelo urbanizable será aquél que resulte necesario transformar para atender las necesidades “*económicas y sociales*” (tal como matiza la exposición de motivos), es decir, el suelo que sea preciso para satisfacer las demandas reales del Municipio; lo que exigirá además una justificación en tal sentido¹⁵¹.

No obstante, debe quedar claro que el suelo que sea clasificado como urbanizable se encontrará en la situación básica de suelo rural hasta que finalice su urbanización, ex artículo 12.2.b) del TRLS'08.

¹⁵⁰ En este sentido, GALERA RODRIGO (2007: p. 47) señala que “*la “preservación” del suelo rural es ahora “criterio básico” de utilización del suelo, criterio que sólo cede en tanto y en cuanto sea preciso para satisfacer necesidades e intereses generales*”.

¹⁵¹ Justificación en la que abunda el artículo 3.1 del TRLS'08, según el cual “*el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve*”. A mi juicio, se trata de una redundancia pues el ejercicio de la planificación urbanística constituye una potestad discrecional que, por ello, exige la motivación de las decisiones que se adopten en el ejercicio de la misma.

En suma, este régimen, además de resultar más acorde con las exigencias de un desarrollo sostenible -MENÉNDEZ REXACH (2009: p. 127)-¹⁵², conlleva una ampliación de la discrecionalidad del planificador urbanístico pues ahora el suelo urbanizable será aquél que determine el planificador y no un suelo residual impuesto por la LRSV¹⁵³ y, a su vez, implica que la planificación tenga un carácter dinámico y no reglado -TEJEDOR BIELSA (2007: p. 123)-¹⁵⁴.

Pero también es cierto que este nuevo marco normativo delimita la discrecionalidad del planificador dado que únicamente podrá clasificar como suelo urbanizable aquél que resulte necesario y preciso para satisfacer las necesidades reales del municipio, y que, además, responda al modelo de ocupación previsto en el planeamiento.

En efecto, de la legislación estatal también se desprende la necesidad de que el suelo urbanizable responda al modelo territorial previsto en el planeamiento, ya que el cumplimiento de los fines a que hace referencia este precepto en relación con el principio de desarrollo sostenible debe adaptarse a dicho modelo (art. 2.2.*in fine* del TRLS'08), y entre estos fines se sitúa la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

En concreto, el artículo 2.2.b) de esta norma recoge el criterio de la inidoneidad del desarrollo urbanístico al que hemos aludido al analizar el régimen del suelo no urbanizable de la LRSV (art. 9.2) y que permitía clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que el planificador “*considere inadecuados para el desarrollo urbano*”.

No obstante, ahora, la nueva Ley de Suelo no utiliza el término “inadecuado” sino “inidóneo” o “innecesario”. El primero de éstos cabe entender que se refiere a la inadecuación derivada de cuestiones técnicas o geotécnicas y, por su parte, el segundo término se referiría a aquellos

¹⁵² En concreto, MENÉNDEZ REXACH señala que resulta más acorde con las exigencias de un desarrollo sostenible que haya una “dinámica” en la clasificación del suelo en función de los cambios de circunstancias, de las posibilidades reales de crecimiento y de la voluntad de no crecer.

¹⁵³ En sentido contrario, AGUDO GONZÁLEZ (2010: p. 154) presume que en lo que respecta a la oferta de suelo la situación puede no ser muy distinta a la LRSV pues “*el margen de discrecionalidad para clasificar suelo urbanizable puede seguir siendo bastante elevado*”. Asimismo, califica los límites a la discrecionalidad previstos en la norma como “demasiado difusos” y cuestiona la ausencia de criterios como la capacidad de carga o de acogida.

¹⁵⁴ No obstante, como se ha expuesto en páginas anteriores de este trabajo, durante la vigencia de la LRSV el planificador podía preservar del desarrollo urbanístico los terrenos que considerase inadecuados conforme al modelo de ciudad.

terrenos que resultaran innecesarios para dar respuesta a las necesidades económicas y sociales del Municipio.

Por tanto, en puridad la norma no alude expresamente a la inadecuación o inidoneidad por motivos territoriales, lo que bien podría haberse incluido en el artículo 2 (así como en el artículo 10 que hemos analizado anteriormente) pues ello, además de dotar de mayor claridad a la norma, abundaría en el principio de desarrollo sostenible.

En cualquier caso, la referencia al modelo territorial citado permite entender que la norma también se está refiriendo a la inidoneidad o innecesidad de terrenos cuando su desarrollo urbanístico no responda al modelo previsto en el planeamiento, más si cabe por cuanto dicho modelo está vinculado a necesidades reales de crecimiento.

En consecuencia, la clasificación del suelo urbanizable deberá responder al modelo de ocupación que prevea planeamiento -territorial y urbanístico- y, en todo caso, se limitará al suelo preciso para satisfacer las necesidades económicas y sociales.

b) Por otro lado, el suelo urbano se corresponde con el denominado suelo urbanizado, que regula el artículo 12.3 del TRLS'08, y que en esencia estaría integrado por el suelo que posee los servicios urbanísticos o pueda llegar a contar con ellos mediante obras de conexión¹⁵⁵, por lo que tendría un carácter reglado tal como se ha venido configurando en nuestra tradición histórica.

c) Finalmente, conforme al artículo 12.2 del TRLS'08 el suelo no urbanizable estaría integrado por dos categorías. Por un lado, el suelo preservado de la transformación por la legislación sectorial, el suelo sujeto a protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por concurrir valores que exijan dicha protección -ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos...-, así como el suelo que presente riesgos

¹⁵⁵ De conformidad con el artículo 12.3 del TRLS'08 “*se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento*”. La redacción de este apartado plantea la duda acerca de la categoría del suelo urbano no consolidado previsto en la legislación autonómica pues no queda claro si éste estaría en situación de suelo rural o urbanizado. En principio, parece que en aquellos supuestos en que se realicen obras de conexión a las redes de servicios existentes nos encontraremos ante un suelo urbanizado, pero no así cuando sea necesaria la ejecución de nuevas redes, siendo irrelevante si el ámbito se encuentra consolidado o no por la edificación. Sobre esta cuestión, *vid.* MENÉNDEZ REXACH (2009: p. 136 y ss).

naturales o tecnológicos -inundación u otros accidentes graves, según reza el precepto-, y el suelo que prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística¹⁵⁶ (apartado a)¹⁵⁷.

Por otro lado, el apartado b) incluye dentro de la categoría de suelo rústico, además del suelo clasificado como urbanizable cuya urbanización no haya terminado, el suelo que no reúna los requisitos del suelo urbanizado. Por ello, cabe entender que recibirán la clasificación de suelo no urbanizable los terrenos que no se encuentren en la categoría de suelo no urbanizable especial, que tampoco constituyan suelo urbano y que no hayan sido clasificados por el planificador como suelo urbanizable por no resultar necesaria su incorporación al proceso urbanizador (apartado b)¹⁵⁸.

En el primer supuesto (suelo no urbanizable especial) nos encontramos ante el suelo no urbanizable previsto en el artículo 9 de la LRSV -excluido el supuesto de inadecuación-, con algunas novedades como la referencia a los riesgos y a los valores ecológicos¹⁵⁹ y, en el segundo caso, el suelo preservado de su desarrollo (suelo no urbanizable genérico) constituiría la categoría de suelo residual.

Asimismo, ostentarán la clasificación de suelo no urbanizable los terrenos forestales incendiados, ya que conforme a la disposición adicional sexta del TRLS'08 éstos se mantendrán en la situación de suelo rural y se destinarán al uso forestal durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes que, a su vez, fija un plazo mínimo de 30 años, con algunas excepciones¹⁶⁰.

¹⁵⁶ El precepto configura estos supuestos de “preservación” como un mínimo que puede ser ampliado por la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, conforme a la doctrina de la STC 164/2001, que respaldó la constitucionalidad del artículo 9 de la LRSV siempre que se entendiera que los criterios de clasificación del suelo no urbanizable eran meramente ejemplificativos -MENÉNDEZ REXACH (2007: p. 76)-.

¹⁵⁷ Art. 12.2.a) TRLS'08: “*En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística*”.

¹⁵⁸ No obstante, el precepto no alude al criterio de inadecuación para el desarrollo urbano sino que se desprende de otros artículos de la norma, como el artículo 2, tal como hemos visto.

¹⁵⁹ El artículo 80 del TRLS'76 aludía al “*equilibrio ecológico*” en la regulación del suelo no urbanizable.

¹⁶⁰ La prohibición de clasificar como suelo urbanizable terrenos que hayan sufrido un incendio forestal, durante un plazo de 30 años, ya se recogía en el artículo 58.2 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias y en el artículo 34 del

El TRLS'08 se remite al régimen de la Ley de Montes, que prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados y obliga a su restauración (art. 50.2); y, en base a esta norma, determina que estos terrenos ostentarán la condición de suelo rural. De conformidad con ello, cabe entender que mientras exista la obligación de destinar el suelo a uso forestal, conforme a la legislación de montes, dicho suelo tendrá la condición de suelo rural y, por tanto, será objeto de clasificación como suelo no urbanizable. Se pretende evitar no sólo que los terrenos incendiados se incorporen al proceso urbanizador como consecuencia de la pérdida de sus valores forestales (de ahí su restauración), sino también eventuales incendios provocados voluntariamente con un ánimo de urbanización del suelo.

d) En conclusión, se observan varios cambios en relación con la clasificación del suelo respecto a la normativa estatal anterior. En concreto, el suelo urbanizable deja de ser la categoría residual, ya que éste será únicamente aquel cuyo desarrollo urbanístico resulte preciso para satisfacer las necesidades económicas y sociales de la ciudad y, a su vez, responda al modelo de ocupación previsto en el planeamiento.

De conformidad con ello, el planificador urbanístico debe justificar que el suelo clasificado como urbanizable resulta preciso para satisfacer las necesidades económicas y sociales de la ciudad y se inserta en el modelo de ocupación, ya que se debe preservar de la urbanización el resto del suelo rural.

Por su parte, la clasificación del suelo no urbanizable sigue, en esencia -con algunas variaciones-, un régimen similar al previsto en la LRSV, si bien ahora, como hemos visto, el suelo no urbanizable genérico es la categoría residual.

4. Conclusión

El enunciado de los distintos preceptos en los que se plasma este principio de desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental responde más a su caracterización como “principios” que a típicos mandatos imperativos -SÁNCHEZ GOYANES (2007: p. 3) y TEJEDOR BIELSA (2007: p. 113)-.

Por ello, la regulación del urbanismo sostenible que prevé la norma conduce a una cierta desilusión, al dominar una indudable carga ideológica de carácter genérico, que corre el riesgo de quedarse en un catálogo de

buenas intenciones, probablemente incapaz de cambiar nuestra tradición histórica expansionista -LÓPEZ RAMÓN (2009: p. 32, 33)-.

La dificultad de que la previsión normativa del principio de desarrollo sostenible implique un cambio en nuestro modelo urbanístico se constata en el hecho de que durante la vigencia de la LRSV las Comunidades Autónomas ya incorporaron la exigencia del respecto a este principio y, sin embargo, ello no supuso un cambio en la tendencia urbanística española¹⁶¹.

En esta dirección abunda también la previsible incidencia que la legislación estatal podría llegar a tener en la clasificación del suelo, ya que no aporta ninguna novedad significativa que no estuviera ya recogida en la normativa autonómica.

En efecto, bajo las denominadas “situaciones básicas del suelo” subyace un régimen de clasificación del suelo que resulta similar al suelo no urbanizable de la LRSV, pero que, por el contrario, supone un cambio radical frente a ésta en relación con el suelo urbanizable, pues se vincula la transformación urbanística a necesidades de crecimiento. Y ello conlleva que la categoría residual de suelo se corresponda con el suelo no urbanizable genérico y no con el suelo urbanizable.

Pues bien, como hemos visto, varias Comunidades Autónomas como Cataluña y Extremadura vincularon durante la vigencia de la LRSV la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento de la población y/o de la actividad económica y, a su vez, exigieron que la clasificación del suelo urbanizable respondiera a un modelo urbano sostenible, tal como ahora exige la legislación estatal.

Sin embargo dichas previsiones normativas no han impedido la aprobación masiva de planeamiento urbanístico desarrollista y expansivo, al margen de criterios de racionalidad y de necesidades reales de los municipios.

Por ello, dado que la normativa estatal no introduce ninguna novedad en relación con la clasificación del suelo que no viniera recogida ya en la

¹⁶¹ Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, RAMÍREZ SÁNCHEZ (2003: p. 191) planteaba la duda de que el modelo urbanístico español pudiera cambiar como consecuencia de la normativa urbanística autonómica que preveía la sujeción del planeamiento urbanístico al principio de desarrollo sostenible en los siguientes términos: “*un desarrollo sostenible no podrá alcanzarse única y exclusivamente mediante obligaciones normativas sino que deberá en el futuro ser producto del consenso y del acuerdo de todas las partes intervinientes en el proceso de producción urbana: las distintas administraciones públicas, los agentes sociales y los ciudadanos*”.

legislación autonómica, no parece previsible que estos cambios normativos conlleven, por sí solos -sin la complicidad de la voluntad política y del planificador-, una reconducción del urbanismo hacia la sostenibilidad.

No obstante, también existen posturas más optimistas en la doctrina, como MENÉNDEZ REXACH (2009: p. 131), que sostiene que la regulación del principio de desarrollo sostenible que realiza el TRLS'08 vinculado a la competencia estatal en materia de medio ambiente y a la garantía de la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, deja de ser una opción para los legisladores autonómicos y los planificadores territoriales y urbanísticos, que, entre otras cuestiones, deberán definir el “modelo territorial” conforme a este principio.

En todo caso, la Ley 8/2007 y el posterior TRLS'08 han dado cobertura jurídica a la normativa autonómica vigente durante la LRSV, que matizó el carácter residual del suelo urbanizable conforme a un régimen de clasificación del suelo claramente contrario al pretendido por el Estado.

Dicho esto, se analiza a continuación el cambio normativo que se ha sucedido en la normativa autonómica a raíz de la entrada en vigor del nuevo régimen de suelo estatal para, posteriormente, analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el principio de desarrollo sostenible.

IV. LA ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA A LA LEY 8/2007 Y EL TRLS'08

1. La adaptación de la normativa autonómica a la Ley 8/2007 y el TRLS'08 en relación con el régimen de clasificación del suelo

La entrada en vigor de la Ley 8/2007 -posterior TRLS'08- no ha conllevado grandes cambios en relación con la sostenibilidad ambiental del urbanismo y el régimen de clasificación del suelo previsto en la normativa autonómica, ya que, precisamente, dicha legislación se adelantó a las previsiones normativas de aquella. Veamos, pues, cuáles han sido estas modificaciones, siguiendo la estructura que se ha utilizado para analizar la normativa autonómica vigente durante la LRSV.

a) Principio de desarrollo urbanístico sostenible

Como hemos visto anteriormente, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007 todas las Comunidades Autónomas sometieron expresamente la actividad urbanística al principio de desarrollo sostenible. Por ello, la

entrada en vigor de esta norma no ha supuesto una modificación de la normativa autonómica en relación con la definición y concreción de este principio.

En efecto, la mayor parte de estas normas han mantenido la redacción originaria del citado principio, hasta el punto de que incluso aquellas Comunidades Autónomas en las que se ha producido una modificación de su Ley de urbanismo -Cataluña¹⁶² y Castilla-La Mancha¹⁶³-, no han alterado la definición prevista en la normativa derogada.

Por su parte, el resto de las Comunidades Autónomas que modificaron la definición de este principio se limitaron a su reelaboración mediante la inclusión referencias y puntualizaciones de escaso alcance con el objeto de ajustarse en mayor grado a la norma estatal -Andalucía, Castilla y León¹⁶⁴ y Extremadura¹⁶⁵-.

En este sentido, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Andalucía alude expresamente al principio de igualdad como fin de la planificación urbanística, y a la igualdad de género como objetivo de la ordenación urbanística¹⁶⁶.

¹⁶² La definición del principio de desarrollo sostenible que se contiene en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña coincide con la prevista en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

¹⁶³ La redacción del artículo 4 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística también coincide con la prevista en el artículo 4 del derogado Decreto Legislativo 1/2004.

¹⁶⁴ El artículo 4 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León ha sido objeto de modificación por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre Urbanismo y Suelo.

¹⁶⁵ El artículo 3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura ha sido modificado por la Ley 9/2010, de 18 de octubre.

¹⁶⁶ La Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía mantiene la redacción del artículo 3.1.a) desde su redacción originaria, si bien se añade un nuevo apartado h). En concreto, señala que “*son fines de la actividad urbanística los siguientes: h) “Integrar el principio, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española y en el artículo 14 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, en la planificación de la actividad urbanística”*”.

A su vez, dicha norma añade un nuevo apartado i) al artículo 3.2, de modo que “*la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en todo caso: i) La promoción de la igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, garantizando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres”*”.

La excepción reside en Aragón, que desarrolla con gran amplitud dicho principio en su vigente Ley de Urbanismo, tal como veremos en el siguiente apartado.

b) La definición de un modelo de ocupación de suelo por parte del planeamiento general

Las Comunidades Autónomas de Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Navarra y País Vasco exigieron, durante la vigencia de la LRSV, que el planeamiento general definiera el modelo de ocupación de suelo al que debía adecuarse su clasificación -de una forma más ambigua, Andalucía, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana-.

Pues bien, la incidencia de la legislación estatal en relación con la definición del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resulta más bien escasa si tenemos en cuenta que de las Comunidades Autónomas que no incluían esta determinación únicamente Aragón ha incorporado esta exigencia en su normativa urbanística -además, conforme al modelo de ciudad compacta-, tal como se desarrollará con posterioridad.

Asimismo, tampoco se han producido grandes cambios en la normativa autonómica que se adelantó a la legislación estatal en relación con la previsión del modelo de ocupación de suelo por cuanto únicamente Navarra ha modificado ligeramente su legislación, pues se limita a exigir la definición de la estrategia y modelo de ocupación territorial para todos los municipios -y no únicamente respecto a aquellos de población superior a 3.000 habitantes¹⁶⁷-. Incluso Cataluña¹⁶⁸ y Castilla La Mancha¹⁶⁹ han reproducido en su nueva normativa urbanística la regulación de esta determinación establecida en la norma anteriormente vigente.

Por tanto, las Comunidades Autónomas que no exigían al planeamiento general la definición del modelo de ocupación -Asturias, Cantabria, Catilla y León y Galicia-, con la excepción citada de Aragón, no han adecuado su normativa urbanística a la legislación estatal. Asimismo, aquellas otras que

¹⁶⁷ Artículo 56 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en su redacción dada por la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio.

¹⁶⁸ La redacción del artículo 57.2.b) del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, que exigía al Plan General la definición del modelo de implantación urbana se recoge en los mismos términos en el artículo 57.2.b) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

¹⁶⁹ La redacción del artículo 24 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística también coincide con la prevista en el artículo 24 del derogado Decreto Legislativo 1/2004.

aludían a esta cuestión de una forma genérica e imprecisa -Andalucía, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana- no han requerido al planificador de forma concreta y precisa la concreción de un modelo de ocupación del suelo que responda a la evolución previsible de la población.

c) La clasificación de suelo no urbanizable de terrenos inidóneos para el desarrollo urbanístico conforme al modelo de ciudad y/o a criterios territoriales

El régimen de clasificación del suelo no urbanizable por motivos territoriales resulta muy heterogéneo, si bien nuevamente la mayor parte de las Comunidades Autónomas no han sufrido modificación alguna pues ya preveían como una categoría de esta clase de suelo la relativa a aquellos terrenos inadecuados por motivos territoriales o de sostenibilidad. Éste es el caso de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha¹⁷⁰, Cataluña¹⁷¹, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana.

Por el contrario, otras Comunidades han modificado el régimen de clasificación del suelo para adaptarlo a la legislación estatal, si bien con diferente alcance. Cantabria ha suprimido la referencia al suelo urbanizable incompatible con el modelo urbanístico y territorial, definiendo ahora esta clase de suelo de una forma muy ambigua y al margen de criterios territoriales, pues se corresponde con aquéllos terrenos a los que “*el Plan General les reconozca tal carácter con objeto de preservarlos de las construcciones propias de las zonas urbanas y de su desarrollo urbano integral*”¹⁷². Por ello, habría sido más oportuno conservar la redacción anterior a la Ley 8/2007, si bien otorga al planificador una amplia discrecionalidad para excluir terrenos del desarrollo urbanístico.

En el extremo opuesto se ubicaría Aragón, que ha adecuado la clasificación del suelo no urbanizable a los postulados de la legislación estatal vigente, tal como veremos con posterioridad; y en un término medio se encontraría Castilla y León, que alude a los “*terrenos inadecuados para su*

¹⁷⁰ Artículo 47.1.d) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, cuya redacción deriva de la Ley 1/2003, de 17 de enero.

¹⁷¹ La redacción del artículo 32 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña coincide con la prevista en el artículo 32 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

¹⁷² Artículo 109 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, conforme a su redacción dada por Ley 3/2012, de 21 de julio.

urbanización, conforme a los criterios” señalados en la propia Ley -que aluden al desarrollo sostenible y racional- y se determinen reglamentariamente¹⁷³ -si bien su desarrollo reglamento no alude a la inadecuación por motivos territoriales¹⁷⁴-.

Finalmente, La Rioja y Madrid, a pesar de que a la entrada en vigor de la Ley 8/2007 no incluían en la categoría de suelo no urbanizable los terrenos inadecuados por motivos territoriales, no han modificado su normativa para adecuarse a la legislación estatal. El caso de La Rioja resulta curioso, ya que, como hemos visto, su derogada Ley de urbanismo de 1998¹⁷⁵ sí aludía a la inadecuación territorial, pero posteriormente fue suprimida por la Ley actualmente vigente -aunque su redacción dota de una amplia discrecionalidad al planificador¹⁷⁶-. Por su parte, la legislación urbanística de Madrid continúa sin habilitar al planificador para clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que no respondan al modelo de ciudad o a criterios territoriales, ya que únicamente prevé el suelo no urbanizable especial protección¹⁷⁷, conforme a un régimen que incluso va más allá que la LRSV.

d) La clasificación del suelo urbanizable vinculada a necesidades reales de crecimiento

Como hemos visto anteriormente, la legislación estatal de suelo vincula la transformación urbanística del suelo a necesidades reales de crecimiento poblacional, tal como realizaron con anterioridad a la Ley 8/2007 las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña¹⁷⁸, Extremadura y País Vasco -y de un modo más genérico Navarra-. Por ello, con posterioridad a la citada Ley esta normativa no ha sido objeto de modificación en relación con el régimen de clasificación del suelo urbanizable.

¹⁷³ Artículo 15 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en su redacción dada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre.

¹⁷⁴ Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

¹⁷⁵ Artículo 12.4 de la derogada Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

¹⁷⁶ Conforme al artículo 46.b) de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, *“el Plan General Municipal podrá clasificar como suelo no urbanizable genérico los siguientes terrenos: b) Excepcionalmente, y con igual justificación, aquellos que por su ubicación y características o por los costes desproporcionados que exigiría su aprovechamiento urbanístico, resulten inadecuados para el desarrollo urbano”*.

¹⁷⁷ Artículo 16 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

¹⁷⁸ La redacción del artículo 33 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña resulta similar a la prevista en el artículo 33 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

Por su parte, el resto de Comunidades Autónomas tampoco han modificado, en su mayor parte, el régimen de clasificación del suelo no urbanizable aplicable a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de modo que no vinculan esta clase de suelo a necesidades reales de crecimiento.

En concreto, únicamente Cantabria -que alude a los “*suelos precisos e idóneos para atender las necesidades de transformación urbanística*”¹⁷⁹-, Castilla y León -que de una forma más concreta vincula este suelo a “*las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos*”¹⁸⁰-, Baleares -que exige su adecuación “*para garantizar el crecimiento y las necesidades de la población y de la actividad económica*”¹⁸¹- y Aragón han adaptado su normativa en relación con esta cuestión. En el caso de Castilla y León se exige que el suelo urbanizable linde con “*suelo urbano de un núcleo de población*”¹⁸², lo que abunda en el modelo de ciudad compacta.

Pues bien, en atención a este escenario resulta sorprendente que Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Murcia y La Rioja no vinculen el suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento pues se trata de una previsión normativa establecida en la legislación básica estatal de suma importancia.

Probablemente la justificación resida en la configuración residual del suelo urbanizable presente en gran parte de la normativa autonómica, aunque fuera más bien de carácter formal, como consecuencia de la habilitación al planificador de excluir del desarrollo urbanístico los terrenos que considerara inadecuados por motivos territoriales. Pero lo cierto es que esta normativa debe vincular expresamente la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento, pues el carácter residual

¹⁷⁹ Artículo 103 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, conforme a la redacción dada por la Ley 7/2007, de 27 de diciembre.

¹⁸⁰ Artículo 13 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, conforme a la redacción dada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre.

¹⁸¹ Artículo 3 de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.

¹⁸² En este sentido, el vigente artículo 34.2 de la Ley 5/1999 señala que “*el planeamiento orientará el crecimiento de los núcleos de población a completar las tramas urbanas existentes y a solucionar los problemas urbanísticos de las áreas degradadas favoreciendo la reconversión y reutilización de los inmuebles abandonados, con preferencia a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos. A tal efecto, salvo que los instrumentos de ordenación del territorio establezcan otros criterios, el planeamiento no podrá generar nuevos núcleos de población ni modificar los existentes, de manera que se comprometa la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios de interés general*”.

del suelo urbanizable, aún con los matices que hemos visto, resulta radicalmente contrario a la vigente legislación estatal de suelo.

e) La distinción entre suelo urbanizable delimitado (sectorizado) y no delimitado (no sectorizado)

El régimen de categorización del suelo urbanizable vigente durante la LRSV -delimitado o sectorizado *versus* no delimitado o no sectorizado- apenas ha sufrido variación alguna desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, ya que Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana no han modificado su regulación al respecto.

Aragón, Baleares¹⁸³, Cantabria, Castilla y León, y Cataluña¹⁸⁴ han alterado su régimen jurídico anterior. En concreto, Cantabria¹⁸⁵ establece que el suelo urbanizable residual (es decir, el suelo que no sea delimitado) de uso residencial podrá desarrollarse “*una vez agotado mayoritariamente el suelo urbanizable delimitado*” y, por su parte, Castilla y León ha suprimido esta distinción¹⁸⁶.

Pues bien, a mi juicio, dichas previsiones normativas resultan plenamente conformes con la legislación estatal, ya que el suelo urbanizable delimitado -o sectorizado- responde a un desarrollo urbano racional que garantice las necesidades de crecimiento y se adecúe al modelo urbano del Plan General y, por el contrario, el suelo no delimitado -o no sectorizado- no se vincula a necesidades concretas de crecimiento ni responde al modelo territorial del planeamiento.

Por ello, si conforme a la normativa estatal únicamente deben ser objeto de transformación urbanística aquellos terrenos cuyo desarrollo resulte necesario para satisfacer necesidades reales y, a su vez, dicha

¹⁸³ El artículo 4 de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible distingue entre suelo urbanizable “directamente ordenado”, “*que se integrará por los terrenos que, bien por su reducida dimensión o bien por destinarse predominantemente a usos dotaciones o de infraestructura, sean ordenador de forma detallada por el planeamiento*” y suelo urbanizable “no ordenado”, que se corresponde con el resto de terrenos urbanizables.

¹⁸⁴ La redacción del artículo 33 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña coincide en esencia con la prevista en el artículo 33 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

¹⁸⁵ Artículo 104.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Urbanístico del Suelo de Cantabria, en su redacción dada por la Ley 7/2007, de 27 de diciembre.

¹⁸⁶ La Ley 4/2008, de 15 de septiembre, suprime el artículo 14 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

transformación debe responder al modelo de ocupación de suelo previsto en el planeamiento, parece razonable tanto la opción de vincular el desarrollo del suelo no delimitado al previo desarrollo del suelo delimitado, así como la supresión de la categoría de suelo urbanizable no delimitado, pues en ningún caso concurren en éste las citadas circunstancias.

No obstante, también es cierto que la normativa estatal prohíbe la transformación del suelo que no responda a estos criterios pero no su clasificación como suelo susceptible de transformación (suelo urbanizable), por lo que la clasificación de bolsas de suelo urbanizable no delimitado para su posterior desarrollo también resulta conforme con el régimen estatal; eso sí, la transformación urbanística de este suelo sí deberá resultar necesario para satisfacer necesidades de crecimiento, lo que deberá justificarse durante el trámite de la consulta urbanística, tal como hemos visto.

2. La adaptación de la Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón fue una de las primeras en adaptar su régimen urbanístico a la Ley de Suelo de 2007, lo que llevó a cabo mediante el Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

A su vez, dicho Decreto-Ley fue convalidado posteriormente mediante la Ley 1/2008, de 4 de abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón¹⁸⁷.

Esta normativa no será objeto de análisis, ya que, actualmente, en Aragón se encuentra vigente la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que viene a recoger en esencia los contenidos de aquélla en relación con el urbanismo sostenible, y que se analiza a continuación.

¹⁸⁷ A pesar de que la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (disposición derogatoria primera, apartado a) derogó expresamente la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, la Ley 1/2008 continúa vigente al no haber sido derogada expresamente por aquélla ni por ninguna norma posterior.

a) Principios a los que debe adecuarse la actividad y la ordenación urbanísticas

Como no podía ser de otro modo, al igual que el TRLS'08, la Ley 3/2009 recoge el principio de desarrollo sostenible dentro de los principios y objetivos de la actividad urbanística. En concreto, el artículo 8 establece que la actividad urbanística se sujetará a diversos principios, entre los que incluye el relativo al desarrollo sostenible, la subordinación al interés público y los principios de eficacia y eficiencia.

La definición del principio de desarrollo sostenible constituye una reproducción del artículo 2.2 del TRLS'08, que, como hemos visto anteriormente, exige una armonía entre el desarrollo económico, el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente, y la cohesión social (apartado a)¹⁸⁸.

Por su parte, las referencias a la subordinación al interés público y a los principios de eficacia y eficiencia se vinculan no sólo a la ordenación urbanística y al uso del suelo sino, especialmente, a la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (apartados b y g del artículo 8), tal como prevé además el artículo 2.3 *in fine* del TRLS'08. Ello denota que el acceso a la vivienda constituye una preocupación de primer orden para el legislador.

Asimismo, el artículo 2.3 concreta el orden constitucional al que debe someterse la ordenación urbanística y las políticas públicas de suelo y vivienda, al aludir a “*principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución*”, tal como establece la normativa autonómica que hemos analizado.

En cuanto a los objetivos de la actividad urbanística el artículo 9.1 vuelve a aludir al desarrollo sostenible¹⁸⁹, así como también a la vinculación de los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales

¹⁸⁸ Las únicas novedades residen en la incorporación en la norma autonómica de la referencia a la protección del patrimonio cultural y al fomento de la eficiencia energética, si bien éstas también se recogen a lo largo del articulado del TRLS'08 (art. 10.1.c, en relación con la eficiencia energética).

¹⁸⁹ El apartado a) de dicho precepto también califica el desarrollo sostenible como equilibrado y cohesionado en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, cuya finalidad es “*mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Aragón*” (apartado a). Paralelamente, el artículo 20.f) reconoce el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente urbano adecuado y, por su parte, el artículo 21 establece los deberes de éstos en un sentido similar al artículo 5 del TRLS'08.

(apartado b)¹⁹⁰, a la eficiencia en la ocupación del suelo y a la necesidad de que el suelo urbano esté suficientemente dotado de “*infraestructuras y servicios*” (apartado f)¹⁹¹.

En consecuencia, queda patente que la legislación urbanística aragonesa recoge los principios de la normativa estatal relativos a la sostenibilidad en el ámbito del urbanismo. Veamos, pues, las plasmaciones concretas del urbanismo sostenible en el articulado de la norma en relación con la clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable.

b) Referencia a las “situaciones básicas del suelo”

Como se ha expuesto al analizar el régimen normativo del TRLS’08, esta norma prescinde de regular la técnica de clasificación del suelo (aunque su régimen normativo incide de forma evidente en el régimen de clasificación del suelo) y opta por definir lo que denomina “situaciones básicas del suelo”, que responden a la realidad fáctica del suelo (urbanizado y no urbanizado o rural) y no a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

De este modo, la legislación estatal regula el régimen del suelo y, por su parte, la legislación urbanística autonómica debe establecer el régimen legal aplicable a la actividad urbanística, es decir, cuestiones técnicas como los tipos de planes y la clasificación del suelo -y ello sin sujetarse a las condiciones básicas de igualdad fijadas en la legislación estatal pues el TRLS no lleva a cabo una regulación de mínimos en relación a la clasificación-.

Sin embargo, el artículo 10 de la Ley 3/2009 realiza algunas referencias al régimen estatal relativo a las “situaciones básicas del suelo”, así como a su carácter fáctico al margen de la clasificación del planeamiento urbanístico

¹⁹⁰ Ello por cuanto conforme al TRLS’08 el suelo no se concibe únicamente como un recurso económico sino como un recurso natural, escaso y no renovable. Eso sí, de conformidad con el apartado f) del artículo 9.1 y el artículo 10.1 del TRLS’08, en todo caso se debe garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, hasta el punto de que el artículo 20.b) de la Ley 3/2009 reconoce el derecho de todo ciudadano “a la clasificación y calificación... de suelo adecuado y suficiente” y a la reserva “que proceda” de vivienda protegida. El derecho a la reserva de vivienda protegida enlaza con la previsión del artículo 2.3.in fine TRLS’08, en virtud del cual “el suelo vinculado a un uso residencial... está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. Asimismo, el apartado a) del artículo 20 señala que la actividad urbanística de las Administraciones públicas (y, en concreto, el planeamiento y la gestión urbanística) estarán informadas por el derecho constitucional a una vivienda digna.

¹⁹¹ El apartado f) del artículo 9.1 añade la referencia expresa a “equipamientos” urbanos, que no contiene el artículo 2.2.c) del TRLS’08. Asimismo, alude nuevamente a la garantía del acceso a una vivienda digna, como objetivo de la actividad urbanística.

(apartado tercero), hasta el punto de señalar en su apartado cuarto que “*los terrenos que no se encuentren en la situación básica de suelo urbanizado lo estarán en la de suelo rural*”.

Pues bien, no parece muy acertada esta previsión normativa pues las “situaciones básicas del suelo” no responden a una técnica propiamente urbanística que deba ser objeto de regulación por las Comunidades Autónomas, ya que mediante la misma se pretende, en esencia, desvincular la valoración del suelo de su clasificación otorgada por el planeamiento. Además, la Ley 3/2009 no añade nada nuevo a lo previsto en la legislación estatal, sino que más bien podría llegar incluso a generar confusión.

La única referencia novedosa es la concreción a los terrenos integrados en la red de dotaciones y servicios, lo que resulta conforme con el TRLS’08, pues el artículo 12.3 de éste remite a lo que establezca al respecto la normativa urbanística autonómica.

c) Régimen de clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable

El régimen de clasificación del suelo previsto en la Ley 3/2009 sigue las categorías previstas en la normativa anterior y en nuestro derecho urbanístico histórico, es decir, suelo urbano -consolidado y no consolidado-, suelo urbanizable -delimitado y no delimitado-, y suelo no urbanizable -especial y genérico- (art. 11.1).

No obstante, siguiendo los postulados del TRLS’08 existen cambios importantes en este régimen en relación con la normativa anterior. De entrada, el artículo 11 prevé dos cambios esenciales para el planificador urbanístico en relación con la clasificación del suelo:

- En primer lugar, la categoría residual ya no es el suelo urbanizable sino el suelo no urbanizable (apartado segundo)¹⁹² y, en concreto, el suelo no urbanizable genérico.

- En segundo lugar, la clasificación del suelo debe responder en todo caso “*al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio*” que prevea el Plan General de Ordenación Urbana.

Dicho esto, prescindiendo del análisis de la categoría de suelo urbano (que, con carácter general sigue la tradición anterior, con la matización del

¹⁹² Recordemos que conforme a la LRSV y la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón la categoría residual estaba constituida por el suelo urbanizable (art. 10 LRSV y art. 26 Ley 5/1999).

requisito de integración en la malla urbana -art. 12-), las categorías de suelo urbanizable y suelo no urbanizable responden a los siguientes conceptos.

- El suelo urbanizable es aquel clasificado como tal en el planeamiento por prever su posible transformación mediante su urbanización, conforme al “*modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural*”¹⁹³ (art. 15.1).

Dicha definición resulta plenamente conforme con el TRLS’08, ya que conforme a esta norma únicamente será objeto de transformación urbanística el suelo necesario para atender las necesidades económicas y sociales del Municipio, es decir, el suelo que sea preciso para satisfacer sus demandas reales.

La limitación de la discrecionalidad del planificador urbanístico resulta evidente, ya que, como señala el preámbulo de la Ley 3/2009 en su apartado tercero, éste debe justificar la “*razonabilidad*” de la clasificación del suelo urbanizable en función de dos parámetros: por un lado, “*su adecuación a la dinámica y a la demanda de transformación previsibles en el municipio*” y, por otro lado, “*su idoneidad para la producción de un desarrollo urbanístico ordenado, racional y sostenible*”.

Asimismo, como hemos avanzado con anterioridad, la norma distingue las categorías de suelo urbanizable delimitado, que se corresponde con los sectores de urbanización prioritaria, y de suelo urbanizable no delimitado, que será el suelo urbanizable restante (art. 16).

La regulación del artículo 16 de la Ley 3/2009 resulta similar al artículo 27 de la derogada Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, ya que la única diferencia radica en la supresión de la referencia que contenía esta última, en relación con el suelo urbanizable delimitado, a la garantía de un “*desarrollo urbano racional*”.

La justificación de la exclusión de esta referencia resulta indudable pues conforme a la nueva norma la clasificación de todo el suelo urbanizable

¹⁹³ En principio, la referencia a la “*ordenación estructural*” debe entenderse realizada a la ordenación que resulte del Plan General de Ordenación Urbana, ya que el artículo 11.2 que hemos visto anteriormente alude a dicho instrumento de planeamiento como referencia a tener en cuenta con carácter general a efectos de la clasificación del suelo. No obstante, el hecho de que el artículo 17.1.b), al regular el suelo no urbanizable, aluda a la ordenación estructural prevista no sólo en el Plan General sino también en los planes y proyectos de interés general de Aragón y en los instrumentos de ordenación territorial, plantea una duda sobre el alcance de éstos últimos en relación a la clasificación del suelo urbanizable, que debe resolverse, a mi juicio, conforme se expone al analizar el régimen del suelo no urbanizable.

(delimitado y no delimitado) debe responder a un desarrollo urbano racional -al tener que adecuarse al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio- y, por su parte, la Ley anterior únicamente vinculaba a un desarrollo racional el suelo urbano delimitado. Por ello, la diferencia entre ambas categorías de suelo responde únicamente a la prioridad de su desarrollo.

- Por su parte, la definición del suelo no urbanizable que recoge el artículo 17 resulta sustancialmente coincidente con la definición del suelo en situación básica rural que establece el artículo 12 del TRLS'08.

En efecto, al igual que el éste último precepto, el apartado a) del artículo 17 alude al suelo preservado de su transformación urbanística, que deberá incluir, como mínimo: 1) los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de protección medio ambiental¹⁹⁴ o de patrimonio cultural, 2) los terrenos que deban quedar sujetos a tal protección por sus valores concurrentes (incluidos los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos...), y 3) los terrenos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los geológicos, morfológicos¹⁹⁵, de inundación o de otros accidentes graves.

Asimismo, el apartado b) incluye dentro de esta categoría de suelo los terrenos que el planificador no considere necesaria su transformación en urbanos, de acuerdo con el modelo de evolución urbana y ocupación territorial previsto no sólo en el Plan General de Ordenación Urbana sino también en los planes y proyectos de interés general de Aragón y en los instrumentos de ordenación territorial.

La referencia a los planes y proyectos de interés general de Aragón resulta un tanto sorprendente pues el legislador no sólo les otorga el carácter de instrumentos de ordenación del territorio -a pesar de que no es esa su función- sino que, además, los erige en instrumento director de la sostenibilidad urbana del Municipio.

En este sentido, resulta significativo que el artículo 17.1.b) de la Ley 3/2009 sujete la clasificación del suelo no urbanizable no sólo al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural prevista en el Plan General de Ordenación Urbana sino también

¹⁹⁴ El legislador estatal alude a la legislación de protección o policía “de la naturaleza”, en lugar de la legislación “de protección ambiental” que utiliza el legislador aragonés.

¹⁹⁵ La referencia a los riesgos geológicos y morfológicos es una novedad de la Ley 3/2009 en relación a la redacción del artículo 12.2.a) del TRLS'08.

al modelo previsto en los planes y proyectos de interés general de Aragón y en los instrumentos de ordenación territorial, ya que el artículo 11.2 únicamente señala, con carácter general, que la clasificación del suelo se adecúe al modelo previsto en el Plan General, sin aludir a los planes y proyectos de interés general de Aragón ni a los instrumentos de ordenación territorial.

Por ello, parece conveniente que el artículo 11.2 realice una referencia expresa a los citados planes y proyectos de interés general y a los instrumentos de ordenación territorial pues parece evidente que el legislador pretende que la clasificación del suelo no responda únicamente al modelo del Plan General de Ordenación Urbana, a pesar de que, como hemos expuesto, no parece oportuno que predominen las determinaciones de los planes y proyectos de interés general de Aragón sobre el modelo previsto en el Plan General¹⁹⁶.

Por otro lado, como se ha avanzado anteriormente, la norma distingue entre el suelo no urbanizable genérico y el suelo no urbanizable especial. El primero es aquel “*clasificado y calificado*”¹⁹⁷ como tal por el plan general de ordenación urbana” (art. 18.1); por su parte, el suelo no urbanizable especial será aquél al que el plan general le reconozca tal carácter y, en todo caso, el suelo definido en el artículo 17.1.a) y los terrenos que puedan presentar problemas geotécnicos, morfológicos, hidrológicos o cualquier otro riesgo natural que desaconseje su destino a un aprovechamiento urbanístico por riesgo para la seguridad de las personas y los bienes (art. 19). El suelo no urbanizable genérico es ahora la categoría residual (art. 18.2).

Pues bien, se trata de un régimen que se identifica plenamente con la regulación de las “situaciones básicas del suelo” reguladas por el TRLS’08. No obstante, surgen algunas cuestiones que merecen ser destacadas.

En mi opinión habría sido más razonable que el suelo no urbanizable genérico se identificara con la definición del artículo 17.b) -suelo respecto del que no se considerara conveniente su transformación- y, por su parte, la definición del apartado a) de este precepto respondiera al suelo no urbanizable especial.

¹⁹⁶ De este modo, se resolvería la duda que plantea el artículo 15.1 al regular el suelo urbanizable, en relación con la ordenación estructural, pues no alude al Plan General ni a los planes y proyectos de interés general ni a los instrumentos de ordenación territorial.

¹⁹⁷ El término “calificado” no debe entenderse como una referencia a la calificación del suelo, pues la categoría de suelo genérico no responde a la técnica de calificación.

Como hemos visto al analizar el régimen de las “situaciones básicas del suelo”, pertenecerán al suelo rural los terrenos preservados de su transformación por su régimen de protección, valores y riesgos, así como los terrenos que no tengan la condición de suelo urbanizado (es decir, el suelo urbanizable que no se encuentre efectivamente urbanizado y el suelo que el planificador prevé excluir de su transformación urbanística). De ello se desprende que el legislador estatal está pensando en una clasificación del suelo no urbanizable que distinga el suelo especial conforme a nuestra tradición histórica de aquél otro que se pretenda preservar de la urbanización, siendo ésta la categoría residual.

Sin embargo, conforme a la Ley 3/2009, los terrenos cuya transformación no considere conveniente el planificador podrán recibir la clasificación tanto de suelo no urbanizable especial como de suelo no urbanizable genérico, ya que esta norma únicamente exige que los terrenos del artículo 17.b) y el suelo que presente riesgos sean clasificados como suelo no urbanizable especial y, al margen de esta limitación, permite al planificador clasificar el suelo urbanizable restante (es decir, el que el planificador no considere conveniente su transformación) como genérico (art. 18.1) o como especial (art. 19).

Por todo ello, creo que habría resultado más adecuado a la legislación estatal y al carácter residual del suelo no urbanizable genérico y, en todo caso más claro y comprensible, que se identificara el suelo no urbanizable genérico con el suelo definido en el artículo 17.b), y el suelo especial con los terrenos definidos en el artículo 17.b). Además, ésta es precisamente la voluntad del legislador aragonés pues el preámbulo de la Ley 3/2009 señala que dentro de la categoría de suelo urbanizable especial se encuentra aquel suelo que *“es merecedor de una protección más intensa en función de los valores que en él concurren”* y, por su parte, el suelo el suelo genérico constituye la categoría residual *“resultante del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio adoptado en el plan general”* (apartado III).

Asimismo, el artículo 19 identifica el suelo no urbanizable especial con el suelo definido en el artículo 17.1.a), así como con los terrenos que presentes riesgos, siendo redundante esta última referencia, ya que el suelo que pueda presentar riesgos se encuentra dentro de la definición del artículo 17.a)¹⁹⁸.

¹⁹⁸ El motivo de esta redundancia reside en el hecho de que el legislador aragonés de 2009 ha reproducido, en esencia, la redacción del artículo 20.2 de la Ley 5/1999, que incluía dentro de la categoría de suelo no urbanizable especial, en todo caso, a los terrenos del artículo 19.a) -equivalente al artículo 17.1.a) de la Ley 3/2009-, así como a los terrenos que presenten riesgos. Sin embargo, la diferencia entre ambos preceptos reside en que la vigente Ley sí alude en su

Finalmente, al margen de lo expuesto anteriormente, cabe destacar dos cuestiones en relación con el régimen urbanístico aragonés anterior. En primer lugar, que con la vigente Ley de Urbanismo, y tal como resulta del artículo 12.2.a) del TRLS'08, los suelos que se protejan y preserven de la urbanización por el planeamiento urbanístico territorial y urbanístico por sus valores concurrentes, incluidos los valores ecológicos¹⁹⁹, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos se enmarcan dentro de la categoría de suelo urbanizable especial. Se trata de un cambio significativo, ya que, conforme a los artículos 19.b) y 20.3 de la Ley 5/1999 -siguiendo el artículo 9.2ª de la LRSV- estos suelos debían recibir la clasificación de suelo no urbanizable genérico.

Asimismo, cabe indicar que el artículo 19.b) de la Ley 5/1999 permitía al planificador clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que considerase *“inadecuados para el desarrollo urbano”*, si bien no vinculaba dicha inadecuación a necesidades reales de crecimiento ni al modelo de ocupación del territorio, al igual que la LRSV (art. 9.2ª), tal como hemos visto en un momento anterior²⁰⁰.

d) La desclasificación de suelo urbanizable que no sea objeto de desarrollo

El artículo 15.2 de la Ley de Urbanismo de Aragón introduce una novedad en relación a la desclasificación del suelo urbanizable. En concreto, dicho precepto exige que el Plan General de Ordenación Urbana prevea un plazo máximo para su *“transformación”*, de modo que transcurrido éste *“sin que se haya iniciado la ejecución de la urbanización”*, el Plan General *“podrá establecer la desclasificación sin más trámites”*. Asimismo, el precepto señala que en el supuesto de que el Plan General no prevea dicho plazo máximo, éste *“será de diez años desde su aprobación definitiva”*.

artículo 17.1.a) a los terrenos que presenten riesgos -no así el artículo 19.a) de la Ley 5/1999-, por lo que ahora resulta innecesaria la referencia a los citados riesgos.

¹⁹⁹ La referencia a los valores “ecológicos” no se preveía en la LRSV ni en la Ley 5/1999 (sí en el TRLS'76). Se introduce en el artículo 12.2.a) del TRLS'08 y así se recoge en la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

²⁰⁰ Finalmente, conforme a la disposición adicional primera, en aquellos municipios que carezcan de Plan General de Ordenación Urbana, el suelo no urbanizable especial se define mediante una remisión a regímenes especiales de protección -apartados a), b), i), j), k), l) y m)-, así como en función de terrenos delimitados por dicha disposición -apartados c), d), e), f) y h)-. Se trata de una disposición que viene a reproducir el contenido de la disposición adicional primera de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón -a la que ahora se añaden los apartados k), l) y m)-, cuya interpretación y aplicación efectiva generó problemas pues se trata de criterios cuantitativos de difícil ubicación cuya adecuada concreción exigiría una documentación gráfica que recogiera claramente estos espacios -PEMÁN GAVÍN (2003: p. 141)-.

La norma no establece un plazo máximo al que deba adecuarse el Plan General, ya que únicamente prevé dicho plazo en caso de que el Plan guarde silencio. No obstante, cabe entender que el plazo máximo es quince años y no diez, ya que éste es el “*horizonte máximo de gestión*” que debe prever el Plan General de Ordenación Urbana en relación con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, conforme al artículo 39.1.b) de la Ley 3/2009²⁰¹.

A su vez, en el caso del suelo urbanizable no delimitado, el artículo 40.1.e) prevé lo que ahora denominada “*reclasificación*”, también “*sin más trámites*”, que en este supuesto se concreta en suelo no urbanizable genérico, cuando transcurra el plazo máximo que establezca el planeamiento general para la delimitación de Sectores. Dicho precepto también establece un plazo máximo de diez años en defecto de previsión expresa del planeamiento.

Asimismo, dicha desclasificación de suelo urbanizable no se produce *ipso iure* como consecuencia del transcurso del plazo fijado en el Plan General de Ordenación Urbana (o, en defecto de previsión expresa, por el transcurso de diez años) sin necesidad de una declaración administrativa -LOPÉZ RAMÓN (2012: p. 119)- sino que, en mi opinión, debe realizarse mediante este instrumento de planeamiento pues el precepto señala que “*el plan general podrá establecer la desclasificación*”²⁰². Por tanto, el planificador -o más bien, la Administración- tiene plena libertad para realizar o no dicha desclasificación.

Por otro lado, el hecho de que la desclasificación se realice mediante el Plan General de Ordenación Urbana (dado que es éste el instrumento de planeamiento que tiene competencia para clasificar suelo²⁰³) plantea una duda en relación a los trámites a seguir, ya que, a pesar de que dicha

²⁰¹ De hecho, la previsión del plazo supletorio de diez años constituye un error del legislador que trae causa del artículo Nueve.3.b) de la Ley 1/2008, ya que éste preveía un horizonte temporal máximo de gestión de diez años. Por ello, resultaría oportuno que el plazo previsto en el artículo 15 (diez años) se adecuara a dicho horizonte máximo (quince años).

²⁰² Sin perjuicio de que no constituye un supuesto de desclasificación, cabe citar la previsión normativa que se recoge en el artículo 40.1.e) y f), por la que se “*habilita*” a la Administración a “*denegar la admisión a trámite de iniciativas que se planteen*” en relación con el desarrollo del suelo urbanizable delimitado -y urbano no consolidado- y no delimitado, transcurridos cinco y diez años respectivamente sin que se haya llevado a cabo “*la ordenación y aprobación de proyectos de urbanización*”. Pues bien, dicho régimen resulta cuestionable por cuanto no se alcanza a entender su justificación, ya que no deriva del principio de desarrollo sostenible (pues debería valorarse el interés general y su inserción en el modelo urbano), no parece razonable en estos momentos de crisis económica, genera una gran inseguridad jurídica e incertidumbre y confusión en relación a la aplicación de los plazos.

²⁰³ Así se establece en los artículos 11.1 y 38.1 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

desclasificación conlleva una alteración del instrumento de planeamiento general, el artículo 15.2 señala que ésta se realizará “*sin más trámites*”.

En efecto, la desclasificación de suelo urbanizable supone una alteración del contenido del Plan General de Ordenación Urbana, y lo cierto es que toda alteración de éste -a excepción de las modificaciones dotacionales- debe realizarse mediante su revisión o modificación, ex artículo 76.3 de la Ley 3/2009. Pero también es cierto que de la redacción del artículo 15.2 se deduce que el legislador pretende que el planificador desclasifique el suelo al margen de procedimiento alguno.

Ante esta situación, resultaría conveniente que el legislador previera un procedimiento específico de carácter abreviado, que incluyera un período de información pública, para llevar a cabo la desclasificación del suelo urbanizable, tal como prevé, por ejemplo, el artículo 80 en relación con las modificaciones dotacionales.

Finalmente, en cuanto al cómputo del plazo previsto en el planeamiento general (o, en su defecto, el plazo legal de diez años), la norma establece que éste se iniciará con la fecha de aprobación definitiva del Plan General (aunque resultaría más oportuno con su entrada en vigor) y que resultará incumplido si en el plazo citado no se ha “*iniciado la ejecución de la urbanización*”. En cuanto a este último plazo la doctrina entiende que la norma se refiere al incumplimiento del plazo para aprobar el Proyecto de Urbanización -LÓPEZ RAMÓN (2012: p. 120)-²⁰⁴.

e) Régimen transitorio aplicable al suelo urbanizable no delimitado clasificado como tal durante la vigencia de la LRSV y la Ley 5/1999

Como hemos visto anteriormente, conforme a la anteriormente vigente Ley 5/1999 el suelo urbanizable no delimitado constituía la categoría residual, integrada por terrenos que no respondían a un desarrollo urbano racional, frente al suelo urbanizable delimitado, que constituía el suelo de urbanización prioritaria para garantizar un desarrollo urbano racional (art. 27.2).

²⁰⁴ En concreto, el autor argumenta que “*cabría relacionar el plazo con la aprobación del Proyecto de Urbanización, pues en el art. 40.1.e) y f) LUA '09 se ordena que el Plan General incluya en el suelo urbanizable “plazos máximos para proceder a la ordenación y aprobación de Proyectos de Urbanización” precisando que, en defecto de previsión en el plan, dichos plazos serán de diez años*”. Sin embargo, el artículo 40.1.e) establece el plazo de diez años para la delimitación del suelo urbanizable no delimitado y no para la aprobación del Proyecto de Urbanización.

Pues bien, con el objeto de impedir que bajo el nuevo marco normativo estatal y autonómico se desarrollen suelos urbanizables que resulten contrarios al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio y al margen de criterios de racionalidad y sostenibilidad, la disposición transitoria novena de la Ley 3/2009 exige un informe autonómico de carácter vinculante con anterioridad a la aprobación inicial de los Planes Parciales que delimiten Sectores en suelo urbanizable no delimitado clasificado durante la vigencia de la LRSV y la Ley 5/1999.

Dicho informe únicamente podrá ser instado por el Municipio afectado, que deberá justificar que dicha delimitación es coherente con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio previsto en el Plan General de Ordenación Urbana, “*de conformidad con la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio*”.

Por tanto, se trata de un informe que resulta exigible con anterioridad a la aprobación inicial del planeamiento de desarrollo, tal como exigía previamente la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2008, de 4 de abril²⁰⁵.

Finalmente, cabe indicar que dicho informe resulta exigible a todos los municipios excepto a las capitales de provincia, ya que la disposición se remite a los municipios a que se referencia el artículo 57.4.a), lo que, a mi juicio, no parece muy razonable pues supone una excepción en relación con el principio de desarrollo sostenible. Este artículo determina que el informe autonómico en relación con los Planes Parciales de iniciativa municipal no tendrá carácter vinculante en relación con las capitales de provincia, por lo que habría resultado más acertado que únicamente se matizara el carácter no vinculante del informe en relación con Zaragoza, Huesca y Teruel, pero se exigiera éste.

f) *La concreción del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio en el Plan General de Ordenación Urbana*

El artículo 39.1 de la Ley 3/2009 establece la obligación del Plan General de Ordenación Urbana de “*concretar el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio*”, mediante la ponderación de “*desarrollo y*

²⁰⁵ Incluso el apartado tercero de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2008 exigía la emisión de este informe en relación a aquellos Planes Parciales que a la entrada en vigor del Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, se hubieran aprobado inicialmente pero se encontrasen pendientes de aprobación definitiva.

*sostenibilidad ambiental y económica, conforme a los siguientes criterios*²⁰⁶:

a) La primacía de la ciudad compacta, evitando consumos innecesarios de recursos y de suelo, tal como defiende la concepción del urbanismo europeo y el TRLS'08. De conformidad con ello, cuando el Plan General prevea *“nuevos núcleos de demanda de servicios urbanísticos”* la norma exige un *“estudio territorial, urbanístico, ambiental y social... justificando su implantación por razones de interés público”*.

b) El Plan General de Ordenación Urbana tendrá un horizonte temporal máximo de gestión de 15 años²⁰⁷.

c) El modelo de evolución urbana y ocupación del territorio que prevea el Plan General *“no podrá modificar el sistema municipal ni supramunicipal de núcleos de población”* (generando nuevos núcleos o alterando los existentes de forma que forma *“que se modifique significativamente su capacidad o su superficie con respecto a las iniciales”*), así como tampoco *“prever desarrollos en el horizonte temporal máximo de gestión que impliquen crecimientos cuya ejecución no resulte previsible dentro del mismo”* en base a las características del municipio, su evolución, la capacidad de sus redes y servicios y la situación del mercado.

La única excepción reside en el hecho de que directrices de ordenación territorio o planes y proyectos de interés general *“establezcan criterios y parámetros diferentes”*. Asimismo, dicho apartado señala además que la Memoria del Plan General debe analizar y justificar los desarrollos previstos.

d) El Plan General podrá prever con carácter indicativo *“futuros desarrollos que considere coherentes con el modelo de evolución urbana y ocupación del suelo más allá del horizonte temporal máximo de gestión”*, lo que no conllevará una alteración de la clasificación del suelo.

²⁰⁶ La referencia a la ponderación del desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica resulta redundante pues, como hemos visto, la Ley 3/2009 alude a dicha sostenibilidad entre los principios y objetivos de la actividad urbanística -art. 8.a) y art. 9.1.a)- y, a su vez, el art. 2TRLS'08, que define este principio en un sentido amplio, sujeta las políticas de ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo al mismo.

²⁰⁷ El artículo Nueve de la Ley 1/2008 preveía un horizonte temporal de 10 años. Parece más acertado el plazo de 15 años que prevé la Ley 3/2009 pues se adecúa en mayor grado a la vigencia que en la práctica tiene el planeamiento urbanístico general.

Finalmente, el apartado segundo del precepto señala que el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio se analizará en el procedimiento de evaluación ambiental del Plan General.

Pues bien, se trata de una regulación que fue introducida por la Ley 1/2008 de modificación de la Ley 5/1999, en concreto por su artículo Nueve, que añadió los nuevos apartados número 3 y 4 del artículo 32. Dicho esto, se analiza el régimen expuesto.

- El modelo de evolución y el horizonte temporal máximo de gestión responden a la evolución deseada y previsible del espacio urbano desde la perspectiva del interés general y las necesidades ciudadanas (de 15 años máximo), de modo que la ordenación y la clasificación del suelo que adopte el planificador se desenvuelvan en dicho espacio temporal -TEJEDOR BIELSA (2007: p. 401)-.

Por tanto, una vez concretada la evolución urbana que se prevé que tendrá un municipio se definirá el concreto modelo de ocupación del territorio por el que opta el planificador urbanístico, modelo que en todo caso deberá resultar conforme con la previsión de evolución del municipio y garantizar el desarrollo de la ciudad a medio plazo²⁰⁸.

La justificación de la exigencia de definición del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio deriva de la legislación estatal de suelo, ya que, por un lado, la adopción de un modelo territorial constituye una exigencia del artículo 2.2.*in fine* del TRLS'08.

Pero, además, la concreción de ese modelo por parte del Plan General de Ordenación Urbana responde a la necesidad de que el desarrollo urbanístico responda a las necesidades reales del municipio, dado que, como hemos visto anteriormente, conforme al artículo 10.1.a) TRLS'08 únicamente debe ser objeto de transformación urbanística el suelo que resulte necesario para satisfacer necesidades reales que lo justifiquen.

Por ello, el apartado c) del artículo 39 de la Ley 3/2009 prohíbe al Plan General de Ordenación Urbana que prevea desarrollos urbanísticos cuya ejecución no resulte previsible en el horizonte temporal previsto, y a ello añade la imposibilidad de que se altere el sistema de núcleos de población, tal como hemos expuesto anteriormente.

²⁰⁸ En este sentido, conforme al artículo 40.1.a), mediante la clasificación del suelo el Plan General debe prever el “*crecimiento urbano necesario para garantizar el desarrollo de la ciudad a medio plazo*” y determinar “*la secuencia lógica de desarrollo territorial y urbanístico*”.

No obstante, llama la atención que las directrices de ordenación territorial y los planes y proyectos de interés general pueden prever ocupaciones aisladas y modificar el sistema de núcleos de población y que, en consecuencia, tengan capacidad para adoptar un modelo de ocupación discontinuo y no de carácter compacto; así como también que éstos pueden prever desarrollos urbanísticos cuya ejecución no resulte probable en el horizonte de gestión previsto en el Plan General de Ordenación Urbana.

Esta excepción respecto a la aplicación de los criterios que deben presidir la definición del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resulta cuestionable por cuanto no se encuentra justificado que el legislador aragonés exija al Plan General de Ordenación Urbana un cumplimiento preciso del principio de sostenibilidad y que, por el contrario, no lo requiera con el mismo rigor e intensidad en relación con las directrices de ordenación territorial y los proyectos y planes de interés general.

De este modo, los criterios legales de ciudad compacta, de evitar consumos innecesarios de suelo y de previsión de un horizonte temporal de gestión no resultan aplicables a las directrices de ordenación territorial y a los proyectos y planes de interés general.

En consecuencia, la legislación permite la realización de un urbanismo contrario a la sostenibilidad ambiental mediante estos instrumentos que, además, resulta más acentuado en relación con los planes y proyectos de interés general de Aragón, tal como veremos en el siguiente apartado.

- Por otro lado, la posibilidad prevista en el artículo 39.1.a) de la Ley 3/2009 de que el Plan General prevea nuevos núcleos resulta un tanto contradictoria con la regulación del propio precepto, ya que el apartado c) prohíbe la alteración de los núcleos existentes, salvo que ello derive de instrumentos de ordenación territorial o de planes y proyectos de interés general de Aragón.

La confusión parece evidente pues en un primer momento se reconoce la posibilidad de prever nuevos núcleos, si bien de una manera un tanto indeterminada -pues el apartado a) utiliza la expresión “*cuando sea posible conforme a esta Ley*”²⁰⁹-, pero a continuación se prohíbe ésta en el apartado

²⁰⁹ Es decir, cuando ello derive de directrices de ordenación del territorio y de planes y proyectos de interés general de Aragón.

c), salvo en los supuestos citados, y ello, además, mediante una redacción que se inicia con la excepción a la regla general de la prohibición²¹⁰.

Asimismo, resulta significativa la exigencia de que el Plan General incluya un estudio territorial, urbanístico, ambiental y social de los nuevos núcleos, ya que el Plan General se limitaría a adecuarse a la directriz de ordenación territorial o al plan o proyecto de interés general de Aragón que justificara estos nuevos núcleos, en los cuales se debería justificar previamente el desarrollo de estos núcleos. Además, en el caso de la directriz de ordenación territorial resultaría más innecesario todavía el estudio que exige la Ley 3/2009 al Plan General pues ésta realiza un análisis estratégico y del territorio. El problema reside en aquellos supuestos en que el nuevo núcleo se justifique en planes o proyectos de interés general, dado que éstos no llevan a cabo un estudio del territorio, por lo que resultaría procedente que el estudio territorial, urbanístico, ambiental y social se incluyera precisamente en estos planes o proyectos.

Por todo ello, sería aconsejable una reelaboración del régimen de alteración de los núcleos de población que dotara a éste de una redacción más clara o, en todo caso, suprimir el último inciso del artículo 39.1.a) relativo al estudio analizado, tal como se recogía en el artículo Nueve de la Ley 1/2008, que no incluyó esta referencia.

- Asimismo, si el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio se refiere al horizonte temporal que fije el Plan General de Ordenación Urbana no se alcanza a comprender la posibilidad de que dicho Plan prevea, con carácter indicativo, futuros desarrollos que resulten coherentes con el modelo de evolución urbana y ocupación del suelo más allá de su horizonte temporal máximo de gestión.

Como hemos visto, el planificador debe prever la evolución urbana del municipio en un horizonte temporal máximo y, a partir de ahí, concretará el modelo de ocupación del suelo, por lo que no cabe plantear desarrollos coherentes con este modelo que excedan del citado horizonte.

- Finalmente, la previsión de que el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio se someta a evaluación ambiental resulta esencial pues la definición de dicho modelo tiene un componente ambiental imprescindible en cuanto debe ser sostenible, lo que se debe acreditar mediante la citada evaluación -MENÉNDEZ REXACH (2009: p. 131)-.

²¹⁰ Así, el apartado c) del artículo 39.1 señala lo siguiente: “*Salvo que de forma expresa y específica se establezcan criterios y parámetros diferentes, al alza o a la baja, en directrices de ordenación territorial o en un plano o proyectos de interés general...*”.

g) *La ausencia de sujeción de los planes y proyectos de interés general de Aragón al principio de desarrollo sostenible*

Como se ha expuesto, el Plan General de Ordenación Urbana se somete al principio de desarrollo sostenible. Sin embargo, la Ley de Urbanismo de Aragón no sujeta a este principio con la misma intensidad los planes y proyectos de interés general de Aragón, hasta el punto de que la regulación de esta norma permite concluir incluso la ausencia de sujeción de éstos al citado principio.

En concreto, las dos previsiones normativas que abundan en esta dirección son, por un lado, la competencia para desarrollar suelo al margen del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio y, por otro lado, la posibilidad de aprobar dichos planes y proyectos sobre suelo no urbanizable especial.

- En efecto, en primer lugar sorprende que los planes de interés general de Aragón puedan legitimar la urbanización de terrenos al margen del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio previsto en el Plan General de Ordenación Urbana.

La vigente Ley de Urbanismo ha conllevado un incremento de las competencias que anteriormente se atribuían a los denominados Proyectos Supramunicipales pues ahora los planes de interés general de Aragón tienen competencia para modificar el planeamiento general y clasificar y calificar suelo (art. 89.3 y 97.1 Ley 3/2009) y se configuran como auténticos planes urbanísticos de ordenación (las determinaciones -art.95- y la documentación exigibles -art. 96- son un buen ejemplo de ello) que legitiman actuaciones de urbanización²¹¹.

De este modo, se atribuye a los planes de interés general la posibilidad de desarrollar la ciudad y de clasificar suelo al margen del modelo y de la clasificación previstas en el Plan General de Ordenación Urbana, lo que resulta del todo incoherente y contrario a la competencia municipal si tenemos en cuenta que la norma atribuye a éste la competencia para llevar a cabo la clasificación del suelo (art. 11.2) y concretar el modelo de

²¹¹ En este sentido, el artículo 88.1 de la Ley 3/2009 señala que “*los planes de interés general de Aragón podrán autorizar la urbanización*”; el artículo 94 establece que “*los planes o proyectos de interés general contendrán la ordenación estructural y pormenorizada*”; el artículo 95.1.a) incluye entre las determinaciones integrantes de los planes de interés general “*la delimitación del ámbito objeto de ordenación*”; y el artículo 95.2 establece que dichos planes incluirán “*la ordenación que ha de ejecutarse con el grado de detalle del plan parcial*”.

evolución urbana (art. 39) y que, además, dicha clasificación debe realizarse conforme a dicho modelo (art. 11.2)²¹².

La justificación de esta ampliación de las competencias de los planes y proyectos de interés general parece que reside en la naturaleza que le atribuye la norma no sólo de instrumento urbanístico sino de ordenación territorial -tal como señala su exposición de motivos: apartado V-, pero, por importante que sea su impacto territorial, en realidad responden a actuaciones urbanísticas, ya que no incluyen una reflexión general sobre el territorio propia de los instrumentos de ordenación territorial²¹³.

En consecuencia, la Administración autonómica, mediante la aprobación de estos planes de interés general podrá desarrollar urbanística terrenos aunque no respondan al modelo urbano, lo que no podrá realizar por el contrario un Municipio a través del Plan General de Ordenación Urbana.

- Por otro lado, resulta si cabe más sorprendente la posibilidad de que estos planes y proyectos de interés general de Aragón se lleven a cabo en suelo no urbanizable especial.

La Ley 5/1999 preveía la aprobación de Proyectos Supramunicipales en suelo no urbanizable genérico y en suelo urbanizable no delimitado (art. 76). Ahora, la Ley 3/2009 permite que los planes y proyectos de interés general de Aragón versen sobre toda clase de suelo, excepto en suelo urbano.

En efecto, el artículo 87 de esta norma alude al suelo urbanizable no delimitado (y delimitado, una vez transcurridos los plazos máximos para su ejecución), así como al suelo no urbanizable, sin diferenciar entre suelo no urbanizable especial y genérico. Pero dicha referencia debe entenderse

²¹² A pesar de que, como hemos visto anteriormente, el artículo 17.1.b) determine que la clasificación del suelo no urbanizable cuya transformación no se considere conveniente se realizará conforme al modelo de ocupación urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural establecida por el Plan General de Ordenación Urbana, por los planes y proyectos de interés general de Aragón y por los instrumentos de ordenación territorial.

²¹³ En este sentido se pronuncia el Informe del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza al Proyecto de Ley de Urbanismo de Aragón, al señalar que “*la eficacia del Proyecto de interés general debe ubicarse en su capacidad de desarrollo y gestión, que desde una gestión autonómica permite dotar de agilidad a intervenciones de interés para la Comunidad Autónoma. Pero desde un punto de vista sustantivo constituye propiamente un instrumento de urbanismo en la medida que transforma un área del territorio con un documento similar al de un plan parcial y de un proyecto de urbanización, sin que dentro de los contenidos y documentos se exija una reflexión general del territorio por lo que carece de los mínimos requisitos, como se ha indicado, para considerar un Proyecto de interés general como instrumento de ordenación territorial*” (p. 32 y 33).

tanto a suelo especial como genérico, ya que su exposición de motivos señala que *“esta Ley impide la aprobación de proyectos de interés general de Aragón únicamente en el suelo urbano”* y alude expresamente al suelo no urbanizable especial -apartado V-.

Pues bien, la posibilidad de transformar urbanísticamente suelos mediante planes de interés general en suelo no urbanizable especial resulta del todo incoherente con la naturaleza del suelo no urbanizable y los postulados tanto de la propia Ley de Urbanismo como del TRLS’08 en relación con esta clase de suelo.

De entrada, se trata de un suelo protegido y *“preservado de su transformación mediante la urbanización”* (art. 17.1.a Ley 3/2009), cuya utilización, además, deberá someterse a la preservación de sus valores (ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos, paisajísticos...) y *“comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos”* que la legislación de protección autorice (art. 13.4 TRLS’08).

Además, la ocupación de suelo no urbanizable especial mediante planes y proyectos de interés general resulta radicalmente contraria al régimen de este suelo que determina el artículo 33.1 de la Ley de Urbanismo de Aragón, que prohíbe *“cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico”*.

El apartado segundo de este precepto permite la realización de actividades, construcciones u otros usos, pero en ningún caso ampara actuaciones de transformación urbanística como las que amparan los planes de interés general -con un elevado impacto territorial, además, en la mayoría de los casos-, pues ello lesionaría los valores a proteger, lo que prohíbe en todo caso el precepto²¹⁴.

²¹⁴ Asimismo, conforme señala el Informe del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza al Proyecto de Ley de Urbanismo de Aragón, este régimen *“abundaría en la actual fragilidad de la eficacia de nuestro sistema de protección de la legalidad urbanística, rodeado de un cierto carácter contingente y no necesario, que ha constituido el sustrato de una de las causas de la falta de eficacia del sistema legal vigente de disciplina urbanística. En efecto cabe a la vista de la propuesta preguntarse: ¿La vulneración de unos determinados valores, depende del agente que interviene? ¿si la Comunidad Autónoma puede transformar un suelo protegido por qué los Ayuntamientos van a tener que perseguir a los ocupantes ilegales del suelo protegido?”*

Este precepto ampara la implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable en función de su integración en el entorno o el respeto a los valores a proteger, pero ahora, la nueva Ley de Urbanismo, con la regulación de los planes y proyectos de interés general de Aragón, permite estas actuaciones de urbanización cuando sea la Comunidad Autónoma la Administración actuante.

Por ello, cabe preguntarse qué sentido tiene pues la clasificación de unos terrenos como suelo no urbanizable especial mediante el Plan General y la previsión de un régimen normativo de protección si se permite su transformación urbanística²¹⁵. Y, es más, ¿qué justificación ha llevado al legislador a permitir estas actuaciones únicamente cuando deriven de la Administración autonómica? La respuesta resulta difícil de imaginar pero, en todo caso, una cuestión resulta evidente: este régimen resulta contrario a la legislación estatal de suelo, a nuestra tradición histórica y a la propia concepción del suelo no urbanizable especial que impera en la legislación urbanística aragonesa.

La justificación que aduce el legislador en aras de la protección del medio ambiente no resulta convincente pues el preámbulo de la Ley 3/2009 se limita a reconocer “*la existencia de circunstancias que motivaron su protección*”, y en base a ello fundamenta la sujeción de estos planes y proyectos a los procedimientos de evaluación ambiental -apartado V-. Pero dicha evaluación ambiental en ningún caso permite justificar el desarrollo urbanístico de esta clase de suelo.

En todo caso, cabe esperar que durante la tramitación de la evaluación ambiental de aquellos planes de interés general que prevean la transformación urbanística de suelo no urbanizable especial (tal como exige el artículo 96) se pueda evitar su aprobación, en aras de la protección del medio ambiente.

En consecuencia, resulta necesaria una modificación de la norma para adoptar un régimen que resulte conforme no sólo con el principio de

¿La Comunidad Autónoma podrá hacer lo que en otro caso constituiría al menos una infracción administrativa?” (p. 35).

²¹⁵ Recordemos, en este sentido, que el artículo 40.1.f) de la Ley 3/2009 exige al Plan General de Ordenación Urbana la inclusión de una “*normativa de las categorías del suelo no urbanizable especial, con identificación de los elementos y espacios de valor histórico, natural o paisajístico más relevantes, y la especificación de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos*”, y, en concreto, que el artículo 46.a) de dicha norma requiere la previsión de un régimen de protección del suelo no urbanizable “*con el fin de garantizar la conservación, protección y mejora de todos los recursos naturales y de los valores paisajísticos, ambientales, culturales y económicos*”.

sostenibilidad ambiental sino con los pilares básicos de nuestro derecho urbanístico.

h) Conclusión

De conformidad con lo expuesto, se puede concluir que la vigente Ley de Urbanismo de Aragón constituye una de las normas autonómicas que mejor se adapta al TSLS'08, ya que, entre otras cuestiones, vincula la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento y exige la definición de un modelo urbano conforme a la evolución de la población, al que debe responder la clasificación del suelo.

No obstante, se trata de una norma que plantea varios problemas interpretativos -fundamentalmente en relación con la desclasificación de suelo urbanizable-, y que no sujeta a la Administración autonómica al principio de desarrollo sostenible pues le permite llevar a cabo la urbanización de suelo no urbanizable protegido así como la modificación del sistema de núcleos de población al margen del modelo previsto en el Plan General.

3. Conclusión

De conformidad con lo expuesto, la entrada en vigor de la Ley 8/2007 de Suelo no ha supuesto una modificación sustancial de la normativa urbanística autonómica, a excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón, que ha modificado de forma significativa su régimen de clasificación del suelo.

En el extremo contrario se ubicaría Madrid, que no ha alterado dicho régimen, a pesar de ser la única Comunidad que no habilita al planificador para clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que resulten inadecuados para su desarrollo por motivos territoriales, y que tampoco vincula el suelo urbanizable a necesidades reales de crecimiento.

Las modificaciones más significativas han sido la vinculación del suelo urbanizable a necesidades de población y/o económicas que han realizado, a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, la normativa de Aragón, Baleares, Cantabria y Castilla y León.

Por tanto, además de Madrid, las Comunidades de Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y La Rioja no vinculan actualmente la clasificación del suelo urbanizable a necesidades reales.

Asimismo, se echa en falta la supresión de la configuración del suelo urbanizable con carácter residual que siguen incorporando las normas urbanísticas de Asturias, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja, ya que ello no responde a la legislación estatal de suelo²¹⁶.

En el caso de Navarra y País Vasco se trata de una cuestión que carece de relevancia práctica por cuanto el suelo no urbanizable se vincula a necesidades reales de crecimiento. Sin embargo, el resto de las Comunidades Autónomas citadas no establecen dicha vinculación, por lo que su régimen jurídico coincide con el previsto en la LRSV.

En consecuencia, dichas Comunidades Autónomas deberían adecuar su régimen normativo a las determinaciones de la legislación estatal expuestas a efectos de configurar la clasificación del suelo conforme a ésta.

V. EL PRINCIPIO DE URBANISMO SOSTENIBLE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Una vez expuesto el marco normativo relativo a la clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable cabe analizar en último lugar la incidencia del principio de desarrollo sostenible en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Pues bien, el estudio de la jurisprudencia permite concluir una escasa incidencia del citado principio en la clasificación del suelo, ya que se limita a reconocer la discrecionalidad del planificador para excluir del desarrollo urbanístico terrenos que resulten inadecuados por motivos territoriales y desclasificar suelo urbanizable.

En base a ello el Tribunal Supremo ha admitido tanto modelos de crecimiento expansivos como contenidos, siempre que la clasificación del suelo respondiera al modelo urbano previsto en el planeamiento.

La aplicación de este principio se ha centrado principalmente en la desclasificación del suelo no urbanizable, ya que la jurisprudencia exige

²¹⁶ Artículo 116.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo; artículo 14 Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia; artículo 15 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; artículo 66 Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia; artículo 95 Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; artículo 14 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; y artículo 54 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

una justificación suficiente y razonada mediante la que se acredite la desaparición de los valores y circunstancias que motivaron su previa clasificación como suelo no urbanizable.

No obstante, siendo ello así, lo cierto es que en fechas recientes, a raíz de la Ley 8/2007, el Tribunal Supremo no sólo se ha limitado a analizar la justificación de la clasificación del suelo y la adecuación de ésta al modelo urbano, sino que ha esgrimido el principio de desarrollo sostenible para valorar y cuestionar cambios de calificación y de ordenación del suelo -fundamentalmente en relación con zonas verdes-.

Dicho esto, se expone a continuación la jurisprudencia expuesta, distinguiendo de forma independiente los supuestos que se han expuesto.

1.- La discrecionalidad del planificador para excluir del desarrollo urbanístico los terrenos que considerara inadecuados por no responder al modelo urbano

Como hemos visto en el presente trabajo, durante la vigencia de la LRSV la mayor parte de las Comunidades Autónomas habilitaron expresamente al planificador urbanístico para clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que considerara inadecuados para su desarrollo por no responder al modelo urbano y/o por motivos territoriales.

Pues bien, el Tribunal Supremo, mediante una jurisprudencia consolidada y uniforme, ha reconocido la discrecionalidad del planificador para excluir del desarrollo urbanístico, por motivos territoriales, aquellos terrenos que carecieran de los valores que exigirían su clasificación como suelo no urbanizable especial o no estuvieran sometidos a un régimen especial de protección.

En concreto, como se ha avanzado en el apartado 4.1, dicha jurisprudencia reconoció incluso que esta discrecionalidad derivaba del propio artículo 9 de la LRSV²¹⁷, tal como además fue reconocido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 164/2001.

²¹⁷ En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de mayo de 2011 (RJ\2011\4721 -ponente Eduardo Calvo Rojas- muestra su conformidad con la clasificación como suelo no urbanizable de diversos terrenos realizada en el Plan General de Ordenación Urbana de Terrassa -aprobado definitivamente en 2003- por cuanto, como señala dicha Resolución, tanto el artículo 32 de la Ley 2/2002, de 13 de marzo, de Urbanismo de Cataluña como el artículo 9.2 de la LRSV “*facultaban al planificador para clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que se considerasen inadecuados para el desarrollo urbano, es decir, aquellos suelos en los que, en virtud del modelo territorial elegido, el planificador quiere*

En este sentido, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 11 de mayo de 2007 (RJ 2007\8321 -ponente Segundo Menéndez Pérez-), que acuerda la conformidad a Derecho de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Córdoba (aprobada en 2001) en relación con la clasificación como suelo no urbanizable de unos terrenos cuya transformación resultaba incompatible con el modelo urbano, ya que resulta relevante que su conclusión se fundamente precisamente en las notas características del urbanismo sostenible a favor de la ciudad compacta.

En efecto, dicha Sentencia fundamenta su fallo en la justificación que realiza la Memoria del citado Plan respecto a la clasificación del suelo, que aludía a cuestiones como el modelo de ciudad compacta, los costes de implantación y mantenimiento de las infraestructuras, la inviabilidad de la red de transportes y la congestión del tráfico, el déficit de equipamientos básicos, y la ausencia de espacios públicos y elementos urbanos que favorezcan la identidad de la ciudad²¹⁸.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de septiembre de 2011 (RJ/2012\651 -ponente Eduardo Calvo Rojas-) también concluye la conformidad a Derecho de las Normas Urbanísticas Municipales de Quintanilla Vivar (Burgos), aprobadas en 2004, en relación con la clasificación como suelo no urbanizable de unos terrenos en base a “factores de carácter urbanístico y territorial” y a la desconexión de los terrenos con el núcleo urbano existente²¹⁹.

preservar del proceso de urbanización, aunque no concurren en ellos valores especiales de carácter agrícola, forestal, ganadero o de riqueza natural”.

²¹⁸ En concreto, la Memoria del Plan General analizado justificaba la clasificación del suelo, según la Sentencia citada, en base al “modelo de ciudad compacta pretendido desde el Plan General, frente a la ciudad dispersa suburbana en torno a la Vega del Guadalquivir y la Sierra... los efectos negativos como el incremento de riesgos medioambientales como las inundaciones en el área de la Vega, los incrementos en los costes de implantación y mantenimiento de las infraestructuras, la inviabilidad económica de mantener una red de transportes, multiplicación de los costes de construcción de redes de abastecimiento y saneamiento, déficit en transportes, equipamientos básicos y comercio, los efectos congestivos de acceso a la ciudad, ausencia de espacios públicos y elementos urbanos que favorezcan la identidad colectiva y relación comunitaria de los habitantes, etc.”.

²¹⁹ En este sentido, la Sentencia alude a “factores de carácter urbanístico y territorial como es la propia situación de los terrenos al otro lado de la Carretera Nacional 623, que funciona como frontera física entre la zona más próxima al núcleo urbano, con vocación para desarrollarse e incorporarse a él, y el suelo rústico desligado de dicho núcleo en el que se localizan las concretas fincas de referencia. Área esta última desvinculada del entramado urbano, que el Ayuntamiento de Quintanilla Vivar, al elegir su modelo de ciudad, ha decidido excluir del proceso urbanizador”.

En consecuencia, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo la ausencia de concurrencia de especiales valores que conllevaran la protección de unos terrenos no conlleva automáticamente su clasificación como suelo urbanizable, ya que el planificador ostenta un margen de discrecionalidad para su exclusión del proceso de urbanización en función del modelo territorial previsto, mediante una justificación suficiente en tal sentido²²⁰.

2.- La reconducción de modelos urbanos expansivos a modelos contenidos. La desclasificación de suelo urbanizable por motivos territoriales y ambientales

Por otro lado, en atención a la discrecionalidad del planificador urbanístico el Tribunal Supremo también ha concluido la conformidad a Derecho de Planes Generales que reconducían su modelo urbano desarrollista hacia un modelo de carácter contenido, con la consiguiente desclasificación de suelo urbanizable.

En este sentido, cabe citar la Sentencia de 23 de abril de 1998 (recurso 6874/1992-ponente Juan Manuel Sanz Bayón-), ya que la modificación del modelo urbano que se realiza mediante la revisión de las Normas Subsidiarias del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Cabeza del Buey de 1989 (Extremadura) se justifica precisamente en el decrecimiento de su población y de su actividad económica²²¹.

²²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 28 de abril de 2011 (RJ 2011\3758 -ponente Eduardo Calvo Rojas-); Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2 de febrero de 2012 (RJ 2012\3731 -ponente Eduardo Calvo Rojas-); Sentencia de 11 mayo 2011 (RJ 2011\4328 -ponente Jesús Ernesto Peces Morate-); Sentencia de 14 mayo 2010 (RJ 2010\3643 -ponente Pilar Teso Gamella-), entre otras.

²²¹ En concreto, la Sentencia señala que “conforme lo expuesto en la Memoria justificativa del proyecto de revisión, se ha venido observando en los últimos años de modo constante y firme, en el municipio de Cabeza del Buey un continuo decrecimiento de la tasa de natalidad, así como del núcleo de población con unos indicadores socioeconómicos demostrativos de tasas muy bajas de actividad, sin tendencia alguna de crecimiento y con una actividad productiva escasa y centrada en la agricultura y ganadería, todo lo cual precisamente es constitutivo de la necesidad o al menos conveniencia de esa revisión del planeamiento antes vigente y del auténtico interés público en promover esa revisión”. Por ello, el Tribunal Supremo concluye que “la motivación de esta revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Cabeza del Buey así como la determinación de sus fines y objetivos, está perfectamente explicitada en el sentido y por las causas antedichas, en la referida memoria justificativa del proyecto de ordenación no menos que en el desarrollo del propio texto de esas Normas del cual no se desprende en absoluto dato o indicio relevante de un uso arbitrario, erróneo o desproporcionado de las facultades discrecionales inherentes al ejercicio del “ius variandi” municipal en las previsiones de la ordenación urbanística de su territorio”.

Asimismo, el Tribunal Supremo también ha concluido la adecuación a Derecho de Planes Generales que conllevaban una desclasificación de suelo urbanizable por motivos ambientales. En este sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 12 de diciembre de 2007 (recurso 652/2004 -ponente Segundo Menéndez Pérez-) y 13 de diciembre de 2007 (RJ\2008\1927 -ponente Jesús Ernesto Peces Morate-) versan sobre un planeamiento general que otorga a unos terrenos una protección superior a la que preveía el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), y que conlleva su desclasificación anterior como suelo urbanizable.

En concreto, el PORN del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar permitió el desarrollo urbanístico de los terrenos de referencia, por lo que las Normas Subsidiarias de Níjar (Almería) anteriores a su revisión (1997) clasificaron éstos como suelo urbanizable. Sin embargo, durante la tramitación de las Normas Subsidiarias impugnadas la Declaración de Impacto Ambiental concluyó la necesidad de proteger dichos terrenos por sus valores naturales, motivo por el que aquéllas le otorgaron la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección²²².

En consecuencia, el Tribunal Supremo también ha reconocido la discrecionalidad del planificador para desclasificar suelo urbanizable como consecuencia de un cambio hacia un modelo urbano contenido, así como también la posibilidad de llevar a cabo dicha desclasificación por motivos ambientales.

3.- La clasificación del suelo urbanizable clasificado anteriormente como suelo no urbanizable

En cuanto a la desclasificación de suelo no urbanizable el Tribunal Supremo exige mediante una jurisprudencia consolidada que su clasificación como suelo urbanizable justifique “*de modo razonado y suficiente*” que los valores en virtud de los que se clasificó el suelo como no urbanizable “*no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos*”.

En este sentido se pronuncia la Sentencia de fecha 25 de octubre de 2006 (RJ\2007\764 -ponente Segundo Menéndez Pérez-) respecto al Plan

²²² El Tribunal concluye la conformidad a Derecho de las citadas Normas Subsidiarias por cuanto “*la vinculación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales implica para el planeamiento urbanístico sólo tiene razón de ser respecto de las medidas protectoras en aquél establecidas, de manera que éste puede completarlas o ampliarlas cuando se justifique debidamente con la correspondiente Evaluación o Declaración de Impacto Ambiental*”.

General de Ordenación Urbana de Mallorca (2003), en relación con la clasificación de unos terrenos clasificados previamente como suelo no urbanizable especial por su valor paisajístico.

En concreto, el Tribunal Supremo aduce que *“la potestad de planeamiento deja de ser discrecional para convertirse en reglada”*, ya que el artículo 9.2ª de la LRSV, *“cuyo fundamento cabe encontrarlo en el artículo 45 de la Constitución y en el principio de desarrollo sostenible, los que imponen la clasificación de “suelo no urbanizable” para los terrenos en que concurran los valores allí previstos”*; y, ante la ausencia de justificación de la nueva clasificación, acuerda su anulación.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de julio de 2007 (RJ/2007/3753 -ponente Segundo Menéndez Pérez-) también anula la desclasificación de varios ámbitos realizada por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1997), clasificados con anterioridad como suelo no urbanizable de especial protección agropecuaria y ecológica, ante la ausencia de justificación al respecto²²³.

En el mismo sentido abundan las Sentencias de fecha 5 de febrero de 2008 (RJ/2008/592 -ponente Pedro José Yagüe Gil-) y de 17 de febrero de 2003 (RJ/2003/2891 -ponente Vicente Garzón Herrero-), que anulan la desclasificación de un suelo no urbanizable de especial protección agrícola por la ausencia de justificación de la desaparición de los valores que conllevaron dicha protección²²⁴.

Finalmente, la justificación de la clasificación del suelo urbanizable resulta también exigible cuando el planeamiento anterior excluyó a éste suelo del proceso urbanizador, es decir, en relación con el suelo no urbanizable común por su inadecuación por motivos territoriales. En este caso, la justificación residiría en su adecuación al nuevo modelo urbano.

4.- La aplicación del principio de desarrollo sostenible a cambios de ordenación que afectan a zonas verdes y a otros supuestos

Finalmente, como se ha avanzado anteriormente, el Tribunal Supremo ha esgrimido el principio de desarrollo sostenible para cuestionar cambios de

²²³ La justificación que recogía la Memoria del Plan General aludía a que la clasificación de estos terrenos como suelo urbanizable respondía al modelo territorial del dicho Plan.

²²⁴ En la Sentencia de 5 de febrero de 2008 la nueva clasificación se justificaba en la existencia de edificaciones en los terrenos y en su ubicación en un entorno consolidado. En la Sentencia de 17 de febrero de 2003 la justificación residía en *“la regresión del sector agrícola en el municipio”*.

ordenación que afectan a zonas verdes, por entender que éstos no respondían a dicho principio.

No obstante, se trata varios pronunciamientos emitidos recientemente (Sentencias de fecha 13 de junio de 2011 -recurso 4045/2009; ponente María del Pilar Teso Gamella- y 29 de marzo de 2012 -recurso 3425/2009; ponente Rafael Fernández Valverde-) que parecen abundar en un cambio jurisprudencial conforme al que el principio de desarrollo sostenible ostentaría un mayor protagonismo en el urbanismo, y que denota una mayor sensibilidad ambiental en el Tribunal Supremo.

La primera Sentencia versa sobre la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla de 2006, en relación a la modificación de la calificación de un espacio de 3.915 m² calificado previamente como Sistema General zona verde correspondiente al Parque del Prado de San Sebastián, que se calificó como equipamiento educativo con el objeto de que se construyera una Biblioteca Central Universitaria.

El Tribunal Superior de Justicia²²⁵ parte de una premisa inicial como es que el Plan General de 1987 recuperó *“el Prado para uso y disfrute de los ciudadanos, liberando su espacio central de amenazas rentabilizadoras o especuladoras y cristalizando a nivel de planeamiento, por primera vez y con carácter definitivo, una de las grandes conquistas urbanísticas de los sevillanos: el mantenimiento del Prado como gran espacio libre para todos”*. En base a ello, concluye que la nueva calificación del suelo no se encuentra justificada ni resulta razonable por cuanto *“atenta frontalmente contra la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico”* de la ciudad²²⁶ y *“en modo alguno mejora la ordenación estructural, ni su*

²²⁵ Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 4 de junio de 2009, 25 de junio de 2009 y 2 de febrero de 2010.

²²⁶ En concreto, la Sentencia de instancia esgrime que la calificación del suelo resulta contraria a la ordenación estructural y a la realidad urbana de ésta en cuanto los terrenos cuestionados forman parte de un parque dentro de un Sistema General. No obstante, se trata de un argumento que es matizado con acierto por el Tribunal Supremo, por cuanto *“parece prohibir cualquier alteración en la calificación de una zona verde, una vez establecida por el instrumento de planeamiento, estableciendo un límite perpetuo e infranqueable al planificador... Ciertamente la libertad del planificador urbanístico no desaparece ante las zonas verdes, pero si se reduce considerablemente. Esa libertad queda limitada únicamente a los casos en los que se advierta una potente presencia de los intereses generales que demanden la reducción de la zona verde, que no es el caso... En definitiva, una vez establecida una zona verde ésta constituye un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula “stand still” propia del derecho comunitario, que debe ser respetado, salvo la concurrencia de un interés público prevalente, como viene declarando la doctrina del Consejo de Estado, por todas, Dictamen nº 3297/2002”*.

capacidad o funcionalidad para afirmar una superación en el bienestar de la población”²²⁷.

Pues bien, el Tribunal Supremo abunda en la ausencia de justificación de la ubicación de la Biblioteca elegida pues la Administración no expuso los motivos por los que no podía ser construida en otros terrenos cumpliendo la misma finalidad. Asimismo, si bien la Sentencia no centra su análisis en el posible incumplimiento del principio de desarrollo sostenible sí critica la contradicción en que incurre el Plan General al *“apostar por la sostenibilidad en el desenvolvimiento de las ciudades, según reflejaba la memoria del plan, y luego suprimiera parte de una zona verde”*.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de marzo de 2012 versa sobre una Modificación Puntual de un Plan General de Ordenación Urbana mediante la que se trasladó una superficie de zona verde ubicada en una Unidad de Ejecución de suelo urbano a un Sector de suelo urbanizable, que fue anulada por el Tribunal de instancia por haberse emitido el Dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía.

Pues bien, el Tribunal Supremo confirma la Sentencia y, por lo que ahora interesa, abunda en la *“conexión que la protección de las zonas verdes tiene con el carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual”*, siguiendo la doctrina recogida en la Sentencia de fecha 30 de septiembre de 2011²²⁸.

En este sentido, el Tribunal Supremo incide en el plus de motivación y justificación que exige el principio de desarrollo sostenible en el ámbito de la discrecionalidad del planificador urbanístico en aquellos supuestos en que *“se procede a la supresión de unas zonas verdes previstas en un planeamiento anterior”*²²⁹ y, en tal sentido, señala que dicho principio *“ha*

²²⁷ A ello añade la Sentencia que *“la limitación del parque como zona verde supone añadir un plus de irracionalidad e incoherencia a la revisión impugnada”*, ya que *“el desarrollo sostenible y el principio de integración en materia urbanística exigen que la opción urbanística elegida ha de ser la más coherente y racional”*, lo que el Tribunal entiende que no concurre en el presente caso pues existen mejores alternativas a la ubicación de la Biblioteca.

²²⁸ La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 30 de septiembre de 2001 (recurso 1294/2008 -ponente Rafael Fernández Valverde- versó sobre una Modificación Puntual de Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, que también llevó a cabo una reducción de zonas verdes sin requerir el informe del órgano consultivo autonómico.

²²⁹ Asimismo, el Tribunal Supremo considera que dicho plus de motivación y justificación exigible al planificador urbanístico deriva también del principio de no regresión del derecho ambiental, que según se expone *“implicaría la imposibilidad de no regresar de -o, de no poder alterar- una clasificación o calificación urbanística –como podría ser la de las zonas verdes- directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso”*.

de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma”. Por ello, concluye que “habrá que acreditar y justificar que el desarrollo sostenible y su integración en el ámbito urbanístico permiten que la desclasificación o descalificación de una zona verde sea sustituida por otra decisión planificadora más coherente y racional con los mismos y expresados principios en materia urbanística o medioambiental”.

Por otro lado, en la Sentencia de fecha 23 de marzo de 2011 (recurso 2672/2010 -ponente Jesús Ernesto Peces Morate-) el Tribunal Supremo tiene en cuenta el principio de desarrollo sostenible para ponderar los intereses en conflicto en relación con un Plan Especial que preveía la construcción de 1000 viviendas en dos parcelas incluidas en el ámbito de un Plan Parcial, y en cuya tramitación no se había emitido el informe de la Confederación Hidrográfica en relación con la garantía del abastecimiento de agua.

Previamente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid había denegado mediante Auto la suspensión cautelar del Plan, en base a la existencia de un compromiso de la “Sociedad Pública del Canal de Isabel II” en relación a la garantía de abastecimiento de la totalidad del ámbito del Plan Parcial. Sin embargo, el Tribunal Supremo concluye la tesis contraria señalando que el interés público de preservar la sostenibilidad del desarrollo urbano prevalece frente al interés de ejecutar inmediatamente el Plan Especial²³⁰.

5.- Conclusión

De conformidad con lo expuesto, el reconocimiento de la discrecionalidad del planificador por parte del Tribunal Supremo ha permitido la aprobación de planeamiento urbanístico tanto sostenible y contenido como expansivo y

²³⁰ En este sentido, el Tribunal Supremo señala que “conforme a los artículos 2 de la Ley de suelo 8/2007 las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible... y precisamente, para ello el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 y los artículos 15.3.a) de la citada Ley de suelo y su Texto Refundido de 2008 establecen, para la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, la exigencia, entre otros, del informe de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos para satisfacer las nuevas demandas”. De conformidad con ello, la Sentencia incluso llega a dejar entrever que el Plan Especial adolecería de un vicio de nulidad de pleno derecho por no haberse emitido el informe citado, ya que afirma que “existe un vicio procedimental en la elaboración de una disposición de carácter general y la Sala de instancia y los recurridos conocen sobradamente lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992”.

desarrollista -al margen de criterios de sostenibilidad y de previsiones de crecimiento-, siempre que se justificara que la clasificación respondía al modelo urbano previsto.

La mayor incidencia del principio de desarrollo sostenible se ponía de manifiesto en la desclasificación del suelo no urbanizable, pues el Tribunal Supremo exigía una justificación suficiente y razonada mediante la que se acreditara la desaparición de los valores que motivaron su clasificación anterior.

En consecuencia, la adecuación al principio de desarrollo sostenible se vinculaba a la justificación de la clasificación del suelo conforme al modelo previsto en el planeamiento o la existencia o inexistencia de valores a proteger. Pero, más allá de esta justificación, el Tribunal Supremo no ha entrado a valorar si el modelo de desarrollo previsto o la clasificación del suelo urbanizable del planeamiento responden, al margen de su concreta justificación, a un desarrollo urbanístico sostenible.

No obstante, parece que en fechas recientes el Tribunal Supremo ha dado un paso más, ya que no se ha limitado a exigir simplemente la justificación de las determinaciones del planeamiento sino que ha entrado a analizar de forma concreta si éstas responden al principio de desarrollo sostenible. En concreto, ha cuestionado, como hemos visto, cambios de ordenación de zonas verdes y tramitación.

Esperemos que esta línea jurisprudencial tenga continuidad y lleve al Tribunal Supremo a cuestionar modelos de crecimiento que no respondan a las necesidades sociales y económicas ni a modelos urbanos sostenibles, pues se trata de una exigencia que viene establecida en algunas Comunidades Autónomas desde finales de los años noventa y principios de siglo, y que ha recogido la legislación estatal a partir de la Ley 8/2007.

VI- CONCLUSIÓN

El análisis de la normativa que se ha realizado en el presente trabajo pone de manifiesto su ineficacia para conseguir que la actividad urbanística y, en concreto, el planeamiento urbanístico, respondieran a modelos de desarrollo sostenibles desde el punto de vista ambiental.

La normativa urbanística autonómica vigente durante la LRSV previó, con carácter general, un régimen de clasificación del suelo que, al margen de los postulados de ésta, permitía al planificador optar por modelos de crecimiento sostenibles e incluso, en algunos casos, vinculados a

necesidades reales de los municipios -ya fuera de población o de carácter económico-.

Sin embargo, dicho régimen autonómico no se ha reflejado, con carácter general, en planes urbanísticos que previeran desarrollos contenidos, que respondieran a necesidades reales de la población y que, en suma, resultaran sostenibles.

En efecto, el planificador ha optado, dentro del margen de discrecionalidad que le otorgaba la normativa autonómica, por modelos urbanos claramente expansionistas y desconectados con el crecimiento previsible de la población, lo que ha conllevado un notable incremento de las superficies artificiales -aunque, afortunadamente, gran parte del suelo urbanizable no haya sido urbanizado-.

En este sentido, por ejemplo, Cataluña ha contado, desde principios de siglo, con la normativa urbanística más respetuosa con el medio ambiente, ya que exigía al planificador la definición de un modelo urbano (además, de carácter compacto), le habilitaba para excluir del proceso urbanizador los terrenos que resultaran inadecuados por motivos territoriales y, además, vinculaba la clasificación del suelo urbanizable a necesidades de crecimiento. Pero, sin embargo, el planeamiento urbanístico de su litoral ha previsto enormes bolsas de suelo urbanizable, con el único objeto, en muchos casos, de albergar viviendas de segunda residencia, que han dado como resultado la artificialización de superficies de varios kilómetros de costa.

Por ello, dado el contenido de esta normativa, cabría preguntarse las causas de este escenario urbanístico. Para esto, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, conforme a la que “*la preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico*” no derivaría de la LRSV sino, en su caso, del régimen de clasificación del suelo no urbanizable previsto en la normativa autonómica y de la clasificación del suelo que realizara el planificador, dentro del margen otorgado por aquella norma tanto a las Comunidades Autónomas como a éste.

Pues bien, si gran parte de la normativa urbanística permitía al planificador optar por modelos de crecimiento racionales y sostenibles, la conclusión parece evidente: la responsabilidad de la situación descrita reside en aquél, pues ha optado, dentro del margen de discrecionalidad que le otorgaba la legislación aplicable, por planes urbanísticos de carácter expansivo e irracional.

No obstante, no parece razonable atribuir toda la responsabilidad de esta situación al planificador pues también es cierto que la normativa le ofrecía un amplio margen de discrecionalidad en la clasificación del suelo urbanizable y, además, únicamente Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Navarra y País Vasco vincularon dicha clasificación a necesidades reales de crecimiento durante la vigencia de la LRSV.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo tampoco ha contribuido a evitar este escenario, ya que se ha limitado a exigir una justificación de la adecuación de la clasificación del suelo al modelo urbano previsto en aquéllos, sin entrar a valorar si dicho modelo resultaba sostenible y racional.

Por su parte, la Ley 8/2007 pretendió cambiar esta tendencia desarrollista pero se trata de una norma presidida en su mayor parte por principios generales y buenas intenciones a favor del desarrollo sostenible que, además, se limita a recoger criterios previstos en la normativa autonómica citada mediante la regulación de las denominadas “situaciones básicas del suelo”, fundamentalmente a través de la vinculación de la transformación urbanística a necesidades reales de crecimiento y la definición de un modelo urbano que responda a dichas necesidades -con el consiguiente carácter residual del suelo no urbanizable genérico o común-.

Probablemente éste sea el motivo por el que la Ley estatal no ha tenido una gran incidencia en el régimen autonómico de clasificación del suelo, salvo en algunas de las Comunidades que no recogían los criterios citados, como Aragón -otras, como Madrid, tienen pendiente su adaptación-.

Por otro lado, cabría plantearse si la norma estatal debería haber previsto alguna determinación adicional como la previsión de criterios concretos de sostenibilidad o una mayor limitación de la discrecionalidad del planificador en relación con el suelo urbanizable.

En mi opinión, dichos criterios se encuentran implícitos en los principios y postulados de la norma (infraestructuras y dotaciones suficientes, accesibilidad, eficiencia energética, movilidad, garantía de suministro de agua...) y, en todo caso, la evaluación ambiental del plan será la que determine su sostenibilidad, con independencia de la previsión de criterios específicos en la Ley.

Asimismo, es cierto que el planificador sigue disponiendo de un amplio margen de discrecionalidad en relación con la clasificación del suelo urbanizable, si bien limitada por su vinculación a necesidades reales de

carácter demográfico o económico -y su adecuación a un modelo que responda a dichas necesidades-, pero la discrecionalidad resulta necesaria para aplicar y adaptar la normativa a la realidad concreta de cada municipio.

En cualquier caso, creo que el régimen estatal, junto con una normativa autonómica que responda a sus postulados, debería ser suficiente para que la práctica urbanística respondiera a desarrollos sostenibles, siempre que se realizara una aplicación correcta de la legislación por parte de la Administración y un control efectivo de los Tribunales; y, lo que es más importante, una evaluación ambiental del planeamiento real, de forma que en todo caso permitiera constatar que el modelo urbano responde a un uso racional del suelo y resulta conforme con la protección del medio ambiente y que, por ello, es sostenible.

En este sentido, parece que existe ya una conciencia real de los problemas ambientales del urbanismo desarrollista e irracional, tanto en la ciudadanía como en la Administración, que debería abundar en una correcta aplicación de la norma y en una mejor práctica urbanística.

Asimismo, a raíz de la Ley 8/2007 también se observa una mayor sensibilidad en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el urbanismo y el medio ambiente, que también permite ser optimistas en el cambio, de modo que valore y analice, entre otras cuestiones, si el suelo urbanizable responde a una necesidad real o no.

Pero, por encima de todo, es la evaluación estratégica ambiental del planeamiento la que está llamada a integrar definitivamente la variable ambiental en el urbanismo y a cambiar la tendencia que hemos vivido en los últimos años, ya que dicha evaluación debe analizar la sostenibilidad del modelo urbano -y no limitarse a comprobar la afección a espacios protegidos como *LICs* y *ZEPAs*, como desafortunadamente se ha realizado en los planes que se han sometido a dicha evaluación-.

Esperemos, por tanto, que todos los “actores urbanísticos” contribuyan a este cambio de tendencia en la práctica urbanística, comenzando por los legisladores autonómicos, pues, como hemos visto, varias Comunidades no han adaptado su régimen de clasificación de suelo a la legislación estatal, ya que siguen sin vincular el suelo urbanizable a necesidades de crecimiento y configurando el suelo urbanizable con carácter residual.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): “La “intercambiabilidad” del suelo urbanizable y no urbanizable”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, nº 36, p. 123-175

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA REGIÓN DE MURCIA: “Impacto de la crisis económica en el sector de la vivienda y su repercusión sobre las familias y las personas”, en <http://www.defensor-rm.es/web/guest/informes>

DEL OLMO ALONSO, J. (2008): “Urbanismo y medio ambiente en España: panorama actual”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 244, p. 103-177

EIROA PARIENTE, C. (2010): “Estrategia Territorial Europea y el policentrismo”, en <http://www.unioviado.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/docum/doc1011/Tcomplementarios/tema4/doc.pdf>

ESCARTÍN ESCUDÉ, V. M. (2005): “La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, p. 181-195

FERNÁNDEZ TORRES, J. M. (2009): “La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 19

GALERA RODRIGO, S. (2006): “Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 224, p. 155-182

GALERA RODRIGO, S. (2007): “Urbanismo sostenible. Instrumentos jurídicos para su ejecución”, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen de suelo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Diputación General de Aragón, p. 15-48

GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2009): “Las conexiones entre urbanismo, vivienda y medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, p. 197-220

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1998): *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*, Civitas, Madrid, p. 133-200

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2007): *Comentarios a la Ley del suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Vol. I, Civitas, Cizur Menor, p. 81-108; 207-216; 267-276

GUAITA GARCÍA, N., LÓPEZ, I. Y PRIETO DEL CAMPO, F. (2008): “Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad”, *Revista Ciudad y Territorio*, nº 156, p. 235-259

LÓPEZ RAMÓN, F. (2007): “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 16, p. 15 a 22

LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, p. 21-39

LÓPEZ RAMÓN, F. (2012): *Lecciones de Derecho Urbanístico aragonés*, Thomson Reuters, Cizur Menor, p. 95-131

LOZANO CUTANDA, B. (2007): *Derecho Ambiental Administrativo*, 8ª edición, Dykinson, Madrid, p. 39-97 y 299-332

MARTÍN REBOLLO, L. (2003): “Presente y futuro del derecho urbanístico español”, en FONT Y LLOVET, T. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto de Derecho Público, Barcelona, p. 41-56

MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 200, p. 135-198

MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): “La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 237, p. 63-81

MENÉNDEZ REXACH, A. (2009): “Urbanismo sostenible y clasificación del suelo en la legislación estatal y autonómica”, *Revista catalana de dret públic*, nº 38, p. 119-146

MORA ALISEDA, J. Y PIMIENTA MUÑIZ, M. “La Estrategia Territorial Europea (E.T.E.): una concepción integradora y cohesionada del espacio”, *Revista de Historia*, Vol. nº 16 (1996-2003), p. 701-707

NIETO MORENO, J.M. (2011): *Elementos Estructurales de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas*, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 17

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: “Sostenibilidad Local: Una aproximación urbana y rural” (2008), en http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/tematicos/sostenibilidad_local/sostenibilidad_local-esp.pdf

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: “Desarrollo socioeconómico, Cambio climático y energía, Modelos de producción y consumo, Territorio y sostenibilidad local”, en <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anuales/sostenibilidad-en-espana-2011>

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: “Aumento de la superficie artificial (1987-2000-2006)”, Informe sobre la sostenibilidad en España 2010, en http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/16.1._aumento_de_superficie_artificial_1987-_2000-_2006.pdf, p. 319-323

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA: “Análisis de flujos y uso de recursos. Suelo artificializado en el litoral”. Informe de sostenibilidad en España 2006, en http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/1.7._suelo_artificializado_en_el_litoral.pdf

PAREJA I LOZANO, C. (2007): “El suelo en situación rural”, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen de suelo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Diputación General de Aragón, p. 81-110

PAREJO ALFONSO, L. (2007): “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 237, p. 11-40

PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2008): Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo: (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), Iustel, Madrid

PEMÁN GAVÍN, I. (2003): “La clasificación del suelo”, en *Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón*, Vol. I, LÓPEZ RAMÓN, F., Cortes de Aragón, Zaragoza, p. 53-164

PEMÁN GAVÍN, I. (2012): “La ciudad pequeña dentro de la ciudad global: su función dentro del sistema urbano europeo”, *Revista Ciudad y Territorio*, nº 173

RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M. (2003): “Planeamiento urbanístico y evaluación de impacto ambiental”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 202, p. 187-220

RAZQUIN LIZÁRRAGA, J. A. (2006): “La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible”, *Revista jurídica de Navarra*, nº 42, p. 55-91

RAZQUIN LIZÁRRAGA, N. (2007): “El suelo urbanizado”, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen de suelo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Diputación General de Aragón, p. 49-80

REAL E ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA (2009), “Informe relativo al Proyecto de Ley de Urbanismo de Aragón”

ROSA MORENO, J.: “La evaluación ambiental de planes. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en <http://www.mutxamel.org/fdescargas/opgm/sostenibilitat%20ambiental/1%20PONENCIAS/EVALUACION%20AMBIENTAL%20PLANES.%20CCVV,%20Juan%20%20Rosa.pdf>

ROSA MORENO, J. (2010): “Comunidad Valenciana: ¿hacia un urbanismo sostenible?”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 257-284

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007): “La quinta y última Ley estatal del Suelo”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 11, p. 1876-1920

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2010): “La Rioja: criterios sustantivos para evaluar la sostenibilidad de planes urbanísticos”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 655-683

SIMÓN ROJO, M, Y HERNÁNDEZ AJA, A.: “Relaciones entre cambio de modelo urbano-territorial y consumo de suelo en los municipios españoles”, en http://www.ciccp.es/biblio_digital/Urbanismo_I/congreso/pdf/040502.pdf

TEJEDOR BIELSA, J. (2007): “El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Criterios de sostenibilidad urbanística, ambiental, social y financiera”, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen de suelo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Diputación General de Aragón, p. 111-148

TEJEDOR BIELSA, J. (2007): “Notas sobre la adaptación urgente del ordenamiento urbanístico aragonés a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo”, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (Ed.), *El nuevo régimen de suelo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Diputación General de Aragón, p. 387-432

VAQUER CABALLERÍA, M. (2008): “Constitución, Ley de suelo y ordenación territorial”, en PAREJO ALFONSO, L. Y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo: (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Iustel, Madrid

VIGIL DE QUIÑONEZ OTERO, D., HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, I., OTERO PASTOR, I., CASERMEIRO MARTÍNEZ, M.A. (2004), “La evaluación de impacto ambiental en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 211, p. 149-191